



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional

Curso 2016/2017

**EL ÍTER DE LA CONSULTA POPULAR
CATALANA**

D. CARLOS NAVARRO DÍEZ

Dirigido por la Profª - Dª MARTA LEÓN ALONSO

Febrero de 2017

ÍNDICE:

1. <u>INTRODUCCION.</u>	5
2. <u>CAPITULO I. Los antecedentes de la llamada “cuestión catalana”</u>	7
a. La reforma de 2006 del Estatuto de autonomía de Cataluña su impugnación ante el Tribunal Constitucional y la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010.	
i. <u>La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Aspectos fundamentales.</u>	7
ii. <u>El recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán y su resolución mediante la STC 31/2010.</u>	14
b. La declaración de soberanía y el derecho a decidir. Análisis de la Resolución del Parlamento catalán de 23 de enero de 2013 y de la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, del Tribunal Constitucional que resuelve su impugnación.	
i. <u>La resolución del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013</u>	18
ii. <u>La petición de 16 de enero de 2014 de autorización de referéndum</u>	18
iii. <u>Análisis de la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, del Tribunal Constitucional sobre la declaración de soberanía y el derecho a decidir.</u>	24
3. <u>CAPITULO II. La regulación de las consultas populares</u>	34
a. La regulación de las consultas populares en la Constitución Española de 1978. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.	34
b. La regulación de las consultas populares en Cataluña.	35
i. <u>El artículo 122 del Estatuto de Cataluña.</u>	35

ii. <u>La Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de Consultas Populares No Referendarias y otras formas de Participación Ciudadana,</u>	38
4. <u>CAPITULO III. La “consulta catalana”</u>	41
a. El Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña	41
b. La opinión del Consejo de Estado sobre la Ley de consultas catalana y sobre el Decreto de convocatoria	
i. <u>Análisis del Dictamen 964/2014 sobre la Ley de consultas catalana</u>	43
ii. <u>Análisis del Dictamen 965/2014 sobre el Decreto de convocatoria</u>	49
c. La intervención del Tribunal constitucional ante la impugnación de la Ley de consultas catalana. Análisis de la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015, del Tribunal Constitucional	53
d. La intervención del Tribunal constitucional ante la impugnación del Decreto de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Análisis de la Sentencia 32/2015, de 25 de febrero de 2015.....	64
5. <u>CONCLUSIONES</u>	69
6. <u>BIBLIOGRAFIA</u>	72

ITER DE LA CONSULTA POPULAR CATALANA

1. INTRODUCCION:

En este Trabajo de Fin de Grado trataré de profundizar sobre el tema de la propuesta de la consulta catalana de su derecho a poder tomar decisiones políticas, de su derecho a poder decidir, que tanto ha dado de que hablar en nuestro país en los últimos años y que repercute en todos los españoles.

El actual Gobierno de Cataluña, en su intento de llegar a conseguir la independencia para su comunidad, ha ido tomando una serie de decisiones muy meditadas incluso a sabiendas de las decisiones que en cada momento tomaría el Gobierno del Estado español y de las sentencias que dictaría el Tribunal Constitucional. Por eso se hace necesario analizar cada uno de los pasos que las instituciones catalanas han seguido en su pretendido proyecto.

He escogido este tema por estas razones y porque desde la perspectiva de un castellano de Salamanca se observa con cierta curiosidad como, aun siendo una aspiración histórica del pueblo catalán la creación de un estado independiente, ha sido en estos últimos años cuando más ha crecido la intención real de los catalanes, y de sus gobernantes, por establecer los mecanismos necesarios para llegar a la constitución de Cataluña como nación independiente del Estado español.

En cuanto a la metodología empleada, seguiré un orden cronológico según se han ido sucediendo los hechos para poder tener una percepción, lo más clara posible, de una situación que ha creado una gran incertidumbre política no sólo en Cataluña sino en el resto del estado español e incluso fuera de nuestras fronteras. Me he basado en sentencias y dictámenes sacados del *boletín oficial del Estado* y además he aplicado

artículos de diferentes cuerpos normativos como la Constitución española o el Estatuto de autonomía de Cataluña entre otros tantos.

En primer lugar, hablaré de lo que podríamos considerar como el antecedente inicial de todo el proceso y que no es otro que la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 y el recurso de inconstitucionalidad planteado por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, a dicha reforma. El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinados preceptos en la Sentencia de 31/2010 de 28 de junio.

Posteriormente, continuaré hablando sobre la declaración de soberanía y el derecho a decidir con que el Parlamento de Cataluña, mediante una resolución propia, quería que hubiera un referéndum por parte del pueblo catalán y como desde el gobierno central se solicitó la impugnación de dicha resolución.

Más adelante, comentaré la regulación de las consultas populares, es decir, la regulación constitucional sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la pretendida regulación de la consulta popular en Cataluña, a partir del Estatuto de Autonomía y la Ley de Consultas de 2014.

Por último, hablaré sobre la situación de la consulta catalana en relación a cuestiones como el decreto de convocatoria, a los dictámenes del Consejo de Estado sobre la Ley de Consultas de 2014 y el Decreto de Convocatoria y finalmente analizaré las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la impugnación sobre la Ley de Consultas y sobre el decreto de convocatoria.

2. CAPITULO I. Los antecedentes de la “cuestión catalana”.

a. La reforma de 2006 del Estatuto de autonomía de Cataluña su impugnación ante el Tribunal Constitucional y la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010.

i. La Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Aspectos fundamentales

De la página web del Congreso de los Diputados se pueden extraer las siguientes conclusiones:

La Constitución, según consta en su artículo 2, se fundamenta “en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Una de esas *nacionalidades* es la Comunidad Autónoma de Cataluña, y es su régimen autonómico el que ahora comentamos a través del análisis de su norma institucional básica: su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y por la que se deroga el Estatuto anterior, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

Conforme al procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución, mediante la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el segundo en ser aprobado en España después del de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trataba de un Estatuto de Autonomía breve: 57 artículos organizados en 4 Títulos, 7 disposiciones adicionales y 8 disposiciones transitorias. Su contenido, ajustado al artículo 147 de la Constitución, abarcaba el territorio, las lenguas oficiales, la bandera y la organización territorial, la distribución

competencial, el régimen institucional, las especialidades propias en materia de economía y finanzas y el procedimiento de reforma del Estatuto.

En este marco, la Ley Orgánica 6/2006, aunque supone la aprobación de un nuevo Estatuto que prevé la derogación del anterior, es una reforma del Estatuto de Autonomía de 1979 realizada a partir de las previsiones contenidas en el artículo 147.3¹ de la Constitución, en los artículos 56 y 57 de la LO 4/1979 y en la normativa parlamentaria artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados; Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, ambas relativas al procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía; y artículo 123 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

De esta forma, la aprobación de la LO 6/2006 fue la culminación de un proceso que siguió cuatro fases bien diferenciadas: en primer lugar, la propuesta de iniciativa legislativa, en segundo lugar, la aprobación autonómica de la propuesta de reforma, en tercer lugar, la aprobación estatal por las Cortes Generales y en cuarto lugar la celebración del referéndum autonómico para la ratificación del texto por el pueblo catalán. Este proceso se encuentra resumido en términos bastante expresivos en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía: *“los Parlamentarios catalanes proponen, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados acuerda, las Cortes Generales aprueban y el pueblo de Cataluña ratifica”*.

Estructuralmente el nuevo Estatuto de Autonomía catalán es una norma muy extensa; consta de 223 artículos organizados en un Título Preliminar y en 7 Títulos más. Además, contiene 15 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales.

El **Título Preliminar**, lo integran los catorce primeros artículos del Estatuto. En él quedan fijadas las cuestiones más genéricas del régimen autonómico: la autonomía, la Generalitat de Cataluña y sus relaciones con el Estado, los derechos históricos, la

lengua, la ciudadanía “autonómica”, los símbolos de Cataluña, el territorio y la capitalidad, el régimen especial del Valle de Aran o la eficacia de las normas jurídicas.

¹Artículo 147.3 CE.” 3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.”

De entre estas cuestiones vamos a hacer una mención especial a las más relevantes:

En lo que respecta al principio autonómico, Cataluña, partiendo del artículo 1 del EAC, como Comunidad Autónoma, ejerce su autogobierno de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo del 5 EAC, este autogobierno se fundamenta “*en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana.*”

La Generalitat de Cataluña es la base institucional de la autonomía catalana. Está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat y el Gobierno autonómico además de otros muchos organismos territoriales de menor entidad.

Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y vienen desarrollados por el artículo 7 del EAC relativo a la *condición política de los catalanes* o los *ciudadanos de Cataluña*. Es además un concepto coincidente, a su vez, con el de ciudadanía regional y que viene definido por la vecindad municipal. Esta ciudadanía “autonómica” tiene un status de carácter flexible y eventual que viene determinado por la vecindad municipal, de forma que son ciudadanos de una concreta Comunidad Autónoma, la catalana en este caso, quienes ostentan la condición de vecinos de alguno de sus municipios y además el efecto fundamental de esta ciudadanía “autonómica” no es otro que la posibilidad de participar en los procesos electorales de la Comunidad Autónoma y de reconocer la titularidad de los derechos del Estatuto.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que, en los términos del artículo 3 del EAC, las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen por los principios de lealtad institucional, autonomía, bilateralidad y multilateralidad. Es decir, tomando como punto

de partida el principio de colaboración que, consustancial al Estado autonómico, se concreta en los de cooperación y coordinación.

Analizando el **Título I EAC**, bajo la rúbrica de *derechos, deberes y principios rectores*:

- *El capítulo I* se refiere a los derechos y deberes del ámbito civil y social. Éstos son los propios de toda persona, con una remisión directa a los textos clásicos en materia de protección de los derechos humanos.
- *El capítulo II* se refiere a los derechos en el ámbito político y de la Administración. Lo componen tres artículos relativos a los derechos de participación, al acceso a los servicios públicos y a la protección de datos personales.
- *El capítulo III* regula los derechos y deberes lingüísticos, con carácter general, ante las Administraciones Públicas e instituciones estatales, en el ámbito de la enseñanza y en relación con los consumidores y usuarios.
- *El capítulo IV* se refiere a las garantías de los derechos estatutarios encomendadas al Consejo de Garantías Estatutarias.
- *Y, por último, el capítulo V* recoge los principios rectores, como mandatos dirigidos al legislador autonómico: protección de las personas y de las familias, cuestiones de género, cohesión social, vivienda, seguridad vial o fomento del catalán, entre otros.

En cuanto a lo que se refiere al tema de las instituciones haremos referencia al artículo 152.1 de la Constitución donde se establece la organización institucional autonómica para aquéllas comunidades autónomas que, como ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, hayan accedido a la autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151.

La organización institucional de Cataluña se basa en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. Así mismo se prevé que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables

ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Las instituciones previstas en el Estatuto presentan evidentes semejanzas con las instituciones estatales, tanto en cuanto a su estructura como a sus competencias.

Entre estas instituciones, en primer lugar, nos referiremos al Parlamento, que está formado por una cámara que tiene atribuidas las clásicas funciones parlamentarias: legislativa, presupuestaria y de control del gobierno. Además, es un órgano de representación del pueblo catalán.

Además de las funciones que el Parlamento catalán tiene atribuidas en su condición de órgano de representación del pueblo catalán, el Estatuto de Autonomía recoge, en su artículo 61, otro conjunto de funciones que ejerce el Parlamento en relación con las instituciones del Estado. Entre estas funciones están la designación de Senadores, la elaboración de proposiciones de ley para su presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados, la solicitud al Gobierno del Estado de adopción de proyectos de ley, la solicitud al Estado de la transferencia o de la delegación de competencias y la atribución de facultades en el marco del artículo 150 de la Constitución, la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional en otros procesos constitucionales, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los artículos 62 a 65 regulan la actividad legislativa. En primer lugar, regula la iniciativa legislativa, que se reconoce a los miembros del Parlamento, individualmente y como grupo parlamentario, o al Gobierno. Está reconocida también la iniciativa legislativa popular.

Por otro lado, se regulan distintos tipos de ley: la que podríamos denominar ordinaria, las leyes de desarrollo básico del Estatuto, llamadas a regular determinadas materias y cuya modificación y derogación requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, las leyes aprobadas en comisión, los decretos legislativos, consecuencia de la delegación legislativa en el Gobierno y la legislación de urgencia o decreto ley. Observamos, también aquí, que las analogías con el sistema estatal son abundantes.

Una vez aprobadas, las leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Generalitat y son publicadas en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» y en el «Boletín Oficial del Estado». A diferencia de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, las leyes autonómicas no son sancionadas por el Jefe del Estado.

En segundo lugar, me centraré en el *Presidente de la Generalitat*. El Presidente de la Generalitat, según el artículo 67 del EAC, tiene la más alta representación de la Generalitat y dirige la acción del Gobierno. El presidente, también ostenta la representación ordinaria del Estado en Cataluña. Ocupa, por tanto, un papel destacado dentro del poder ejecutivo. El Presidente de la Generalitat es elegido por el Parlamento de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Como todo jefe de gobierno en un régimen parlamentario, el Presidente responde políticamente ante el Parlamento.

Las funciones del Presidente aparecen reguladas en el artículo 67, apartados 1 y 6 del EAC. Cabe hablar de dos tipos de funciones: por una parte, el Presidente ejerce la más alta representación de la Generalitat y del Estado en Cataluña. En el marco de esta función representativa, le corresponde mantener las relaciones con las otras instituciones del Estado y el resto de las comunidades autónomas, convocar las elecciones al Parlamento de Cataluña y nombrar los altos cargos que las leyes determinen. Como representante ordinario del Estado en Cataluña, promulga en nombre del Rey las leyes de Cataluña.

En tercer lugar, hablaremos del *Gobierno y la Administración de la Generalitat*. De acuerdo con lo previsto por el artículo 68 EAC el Gobierno, se compone del Presidente, el Consejero Primero, si procede, y los Consejeros. Es el órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalitat. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto autonómico y las leyes establecidas.

Una de las principales novedades del EAC reside en la regulación de la Administración de la Generalitat. De la redacción del artículo 71 EAC se desprende que la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas a la Generalitat por el presente Estatuto

En cuarto lugar, haremos referencia al *Poder Judicial en Cataluña* que se regula en el **Título III de la EAC** y de acuerdo con lo previsto por el artículo 149.1.5 CE. La Administración de justicia es competencia exclusiva del Estado y, por tanto, las Comunidades Autónomas, no pueden ejercer funciones jurisdiccionales. Es por esto que el EAC habla del poder judicial en Cataluña y no de Cataluña, ya que, a diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo, que tienen carácter de instituciones autonómicas, el poder judicial lo es del Estado. Esto no significa que las Comunidades Autónomas no participen de forma alguna en la organización y funcionamiento del poder judicial, sino que las Comunidades Autónomas pueden asumir determinadas competencias, de acuerdo con lo que disponga la LOPJ.

Por su parte, el artículo 152 CE, en su apartado primero, dispone que un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. En consecuencia, el artículo 95 EAC contiene la regulación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña y es competente, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto.

En último lugar, en cuanto al tema de la reforma del Estatuto, que se regula en el **Título VII** del EAC, contempla dos tipos de procedimiento, uno que se podría denominar simplificado y otro ordinario:

- El procedimiento simplificado se señala en el artículo 222 y está previsto para la reforma de los Títulos I y II del Estatuto. La iniciativa se atribuye al Parlamento de Cataluña, a propuesta de una quinta parte de sus Diputados, y al Gobierno de la Generalitat. Asimismo, los Ayuntamientos de Cataluña pueden proponer al Parlamento el ejercicio de la iniciativa de reforma si así lo solicita un mínimo del 20 por ciento de los plenos municipales, que representen a un mínimo del 20 % de la población. También pueden proponerla 300.000 firmas acreditadas de

los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto, si bien se exige que el Parlamento regule estos dos procedimientos para proponer el ejercicio de la iniciativa de la reforma.

Se prevé que el Parlamento de Cataluña elaborará y aprobará, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, el proyecto de reforma, consultándose a continuación a las Cortes Generales. Las Cortes ratificarán la reforma mediante una ley orgánica, exigiéndose, finalmente el referéndum positivo de los electores de Cataluña.

Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por el cuerpo electoral, no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

- El procedimiento ordinario se señala en el artículo 223 y está previsto para la reforma de los Títulos III, IV y V. Se atribuye la iniciativa al Parlamento, al Gobierno de la Generalitat y a las Cortes Generales. Los Ayuntamientos y los titulares del derecho de voto al Parlamento pueden proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma en los términos anteriormente expuestos.

La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores.

El Parlamento de Cataluña, por la mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar las propuestas de reforma que haya aprobado en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sean aprobadas de forma definitiva. En tal caso, no se tendrá en cuenta la limitación de un año para ser sometida nuevamente a debate y votación.

También en el procedimiento ordinario, si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento, por las Cortes Generales o por el cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

ii. El recurso de inconstitucionalidad contra el Estado catalán y su resolución mediante la STC 31/2010

En esta sentencia el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Tribunal ha declarado la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinados preceptos, promoviendo la conservación de ciertas normas "siempre que se interpreten en los términos" que él ha establecido.

En la STC de 28 de junio de 2010 se proclama la *posición subordinada* y fundamentada de los Estatutos de autonomía a la Constitución Española, integrándose en el ordenamiento con la posición, forma y características de las *leyes orgánicas*, y rigiendo su posición en el sistema de fuentes los principios de jerarquía y competencia.

En la STC de 28 de junio de 2010, se resuelven las impugnaciones referidas al Título VI del Estatuto de Cataluña, sobre la financiación de la Generalitat (FFJJ 130.º a 142.º). En la demanda se sostenía que el artículo 201.3 del EAC instauraba un sistema de bilateralidad o codecisión financiera, convirtiendo en compartida la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1. 14.ª de la CE) e impidiendo su potestad de coordinación, al atribuir a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat el desarrollo del Título VI.

De acuerdo con el fallo, en el cual se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, 14 disposiciones han sido declaradas inconstitucionales, y otras 27 han sido objeto de una interpretación conforme de constitucionalidad, de acuerdo con la cual solo son constitucionales si se interpretan en el sentido expuesto en los correspondientes fundamentos jurídicos a los que se remite el fallo. Los demás artículos impugnados, 120, son declarados conformes a la Constitución.

Hay que agrupar las líneas fundamentales de la sentencia en bloques diferentes:

- I. En primer lugar, se trata del tema de los **aspectos simbólicos**. Estamos hablando de los símbolos nacionales del artículo 8.1 puestos en relación con las referencias al Preámbulo a la “nación” y a la “realidad nacional de Cataluña” “considerados como “fundamento”, junto a la Constitución, del autogobierno y

base para el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua y la cultura (artículo. 5).

El Tribunal entra a juzgar el Preámbulo para desproveer de todo alcance jurídico interpretativo a los incisos mencionados (FJ 7). Por tanto, en términos jurídico-constitucionales la única nación que conoce la Constitución es la española, vinculándose con “el pueblo titular de la soberanía” (FJ 12).

- II. El Título IV está dedicado a las competencias de la Generalitat. El Estatuto pretendía la protección competencial frente a las intromisiones estatales a las competencias propias, y para ello se creaba *ex novo* un sistema de delimitación y atribución de competencias basado en: a) la definición del alcance de las funciones normativas y ejecutivas que corresponde a la Generalitat y al Estado para cada tipo de competencia; b) la especificación de las materias y submaterias que corresponderían a la Generalitat; y c) la previsión de fórmulas de colaboración de la Generalitat con el Estado en asuntos propios de este en que resultan implicadas competencias e intereses de la Comunidad Autónoma

La sentencia da un valor descriptivo a la enumeración de las funciones que integran las competencias, reservándose para sí mismo, un papel decisivo a la hora de definir las, por tratarse de una función propiamente constitucional (FJ 58). A continuación, efectúa una interpretación conforme a lo establecido al respecto de las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 110), como respecto a las ejecutivas (art. 112). Las exclusivas pierden este carácter ante otras competencias estatales que incidan sobre el ámbito material. Las competencias ejecutivas no incluyen la potestad reglamentaria con carácter general sino sólo los “reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica”, además de la ejecución propiamente dicha (FJ 61). En relación con las competencias compartidas, el Tribunal declara inconstitucional el inciso señalado en el artículo 111 relativo a los aspectos que debe considerar básicos y al rango normativo que han de tener las bases estatales. Para la sentencia dicho inciso termina por definir el ámbito competencial del Estado (FJ 60).

Por último, el Tribunal somete a interpretación conforme llevada al fallo algunas competencias específicas. Es el caso de: a) las consultas populares (art. 122) que no pueden incluir la institución del referéndum en su integridad y solo afectan a las figuras de democracia participativa como audiencias públicas, encuestas o foros de participación (FJ 69); b) derecho civil (art. 129), en donde el Tribunal delimita la competencia catalana al respecto, siguiendo las pautas que hasta ahora había empleado para interpretar el art. 149.1.8 CE, por lo que la competencia debe guardar relación con la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil privativo de Cataluña, o propio (FJ 76);

- III. Las disposiciones estatutarias relativas a la **financiación**. El Tribunal aplica a la financiación autonómica dos criterios generales que se han ido repitiendo a lo largo de la sentencia: deber de respeto del Estatuto a las competencias normativas del Estado, que actúa a través del legislador orgánico (art. 157.3 CE), y respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado (FJ 170). Para la sentencia el Estatuto trata de establecer “una exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad (FJ 134).

En último término, el Tribunal anula la parte del art. 218.2 relativa a la capacidad legislativa de Cataluña para establecer y regular los tributos de los gobiernos locales, por ser competencia del Estado y corresponder, en consecuencia, al legislador estatal, con base a los arts. 149.1.14 y 18, 133 y 140 CE (FJ 140).

- IV. Por último, el Tribunal lleva a cabo una interpretación conforme llevada al fallo de los arts. 222.1 d) y 223.1. i) dedicados a la **reforma estatutaria**. Concretamente en lo relativo a la autorización de la convocatoria del referéndum por la Generalitat, que se ha de incluir en la propia ley orgánica de reforma del Estatuto. En opinión de los recurrentes se estaría vulnerando el art. 62 c) CE que reserva al Rey la convocatoria de los referendos previstos en la Constitución. Sin embargo, la sentencia interpreta que, por regla general, las funciones del Rey se despliegan en relación con actos del Estado central mientras que solo interviene en los actos de la Comunidad Autónoma que están especificados en la Constitución (caso del nombramiento del Presidente). La convocatoria firmada por el Presidente de la Generalitat, como representante ordinario del Estado en la

Comunidad Autónoma (art. 152 CE), significa que lo hace en nombre del Rey, con lo que ya se cumple con la función requerida (FJ 147).

En conclusión, de la sentencia se puede extraer la declaración de inconstitucionalidad de buena parte del Estatuto. En lo que atañe a los aspectos jurídicos, el Tribunal no se ha apartado apenas de sus grandes construcciones jurisprudenciales, es decir, ha enjuiciado el Estatuto catalán con las pautas interpretativas que hasta ahora había desarrollado y apenas ha aceptado las innovaciones. No obstante, también hay ciertas novedades como es el caso de que realiza una rectificación respecto al enjuiciamiento del Preámbulo, que la jurisprudencia anterior no había entrado a valorar.

Finalmente, la lectura de la sentencia muestra la cautela del Tribunal ante el desarrollo del autogobierno catalán que el Estatuto quería impulsar y a la vista también de la conflictividad política que ya ha generado. En particular, lo hace perfilando más precisamente el marco del Estado autonómico. Por eso quiere ser clara a la hora de fijar los límites del legislador estatutario, sobre todo frente a la Constitución y a sí mismo. Esto se aprecia de forma clara en relación con los derechos y deberes lingüísticos, las competencias de la Generalitat y los criterios introducidos en la financiación.

b. La declaración de soberanía y el derecho a decidir. Análisis de la Resolución del Parlamento catalán de 23 de enero de 2013 y de la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, del Tribunal Constitucional que resuelve su impugnación.

Para abordar este segundo punto sobre la declaración de soberanía y derecho a decidir tenemos que aludir a varios hechos fundamentales:

i. La resolución del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013

Según se señala en la resolución del Parlamento de Cataluña, el pueblo de Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado democráticamente voluntad de autogobernarse, con el objetivo de mejorar el progreso, el bienestar y la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía y de reforzar la cultura propia y la identidad colectiva.

De la exposición de motivos de esta Resolución del Parlamento se puede extraer que en el siglo XIV se creó la Generalitat de Cataluña, que fue adquiriendo más autonomía hasta que llegó a actuar, durante los siglos XVI y XVII, como gobierno del Principado de Cataluña.

En el siglo XVIII se creó el Decreto de Nueva Planta de Cataluña por el cual se crearon las nuevas instituciones de inspiración castellana que iban a sustituir a las propias del Principado. Tras la abolición de las leyes e instituciones propias con la promulgación del Decreto de Nueva Planta, el Principado de Cataluña dejó de existir como estado del “Estado compuesto” de la monarquía hispánica, convirtiéndose a partir de entonces en una provincia de la Monarquía.

Se señala que durante todo el siglo XX la voluntad de autogobernarse de los catalanes ha sido una constante. La creación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914 fue un primer paso en la recuperación del autogobierno, pero fue abolida por la dictadura de Primo de Rivera. Con la proclamación de la Segunda República Española, en 1931, se constituyó un gobierno catalán, con el nombre de Generalitat de Cataluña, que la dotó de un estatuto de autonomía.

La Generalitat fue nuevamente abolida en 1939. El general Franco instauró un régimen dictatorial en todo el territorio español que duró hasta 1975. La dictadura tuvo una resistencia activa del pueblo y del Gobierno de Cataluña.

En la transición democrática española, y en el contexto del nuevo sistema autonómico definido por la Constitución española de 1978, el pueblo de Cataluña aprobó en referéndum en 1979 el Estatuto de autonomía de Cataluña y celebró las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña en 1980.

En los últimos años, en vía de la profundización democrática, las fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico. La más reciente se concretó en el proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña iniciado por el Parlamento en 2005. Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español, entre las que cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, comportan un rechazo radical de la evolución democrática de las voluntades colectivas del pueblo catalán dentro del Estado español y crearon las bases para una involución en el autogobierno, que hoy se expresa

con total claridad en los aspectos políticos, competenciales, financieros, sociales, culturales y lingüísticos.

Se señala que “el pueblo” de Cataluña ha expresado de diversas maneras la voluntad de superar la actual situación de bloqueo dentro del Estado español. Hubo manifestaciones masivas del 10 de julio de 2010, con el lema «Somos una nación. Nosotros decidimos », y del 11 de septiembre de 2012, con el lema «Cataluña, nuevo estado de Europa», con las que querían expresar el rechazo por parte de la ciudadanía hacia la falta de respeto a las decisiones del pueblo de Cataluña.

El 27 de septiembre de 2012, mediante la Resolución 742/IX, el Parlamento de Cataluña decidió que el pueblo de Cataluña tenía que poder determinar libre y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta. Así, tras las elecciones al Parlamento de Cataluña del 25 de noviembre de 2012, se entiende que quedó de manera clara e inequívoca. expresa y confirmada esta voluntad.

Para llevar a cabo este proceso, el Parlamento de Cataluña, en “representación de la voluntad de la ciudadanía catalana” expresada democráticamente en las urnas, el 23 de enero de 2013 aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Con ella el Parlamento de Cataluña alienta a todos los ciudadanos a ser protagonistas activos del proceso democrático del ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Asimismo, el 13 de marzo de 2013 se aprobó la Resolución 17/X del Parlamento de Cataluña, sobre la iniciación de un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta sobre el futuro de Cataluña.

En este sentido, de acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por el pueblo catalán, el Parlamento de Cataluña acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo y por ello establece una serie de principios por los que se va a regir el pueblo catalán que vienen señalados en la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán:

- El primer principio del que se habla es la **soberanía**, según el cual el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto

político y jurídico soberano. Dicho principio fue declarado en su momento inconstitucional y nulo por el Tribunal Constitucional.

- En segundo lugar, Cataluña tendrá ***legitimidad democrática***, es decir, el proceso del ejercicio del derecho a decidir será democrático y garantizará la pluralidad y el respeto de todas las opciones, por medio de la deliberación y el diálogo en el seno de la sociedad catalana, con el objetivo de que el pronunciamiento que resulte sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir.
- En tercer lugar, se señala la ***transparencia*** por la que se facilitarán todas las herramientas necesarias para que el conjunto de la población y la sociedad civil catalana tengan toda la información y el conocimiento adecuado para ejercer el derecho a decidir y para que se promueva su participación en el proceso.
- En cuarto lugar, se señala el ***diálogo***, es decir, se dialogará y se negociará con el Estado español, con las instituciones europeas y con el conjunto de la comunidad internacional.
- En quinto lugar, se garantizará la ***cohesión social y territorial*** del país y la voluntad expresada en múltiples ocasiones por la sociedad catalana de mantener Cataluña como un solo pueblo.
- En sexto lugar está el ***Europeísmo*** por el que se defenderán y se promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural.
- En séptimo lugar se establece la ***legalidad*** y con este principio se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento democrático y el ejercicio del derecho a decidir.
- Como octavo principio se señala que el ***Parlamento tendrá un papel principal*** ya que se le tratará como una institución que representará al pueblo de Cataluña.
- En último lugar, el noveno principio será la ***participación*** y ello se realizará entre el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat quienes deberán concretar los mecanismos que garanticen este principio.

ii. La petición de 16 de enero de 2014 de autorización de referéndum

La Resolución 479/X celebrada el 16 de enero de 2014 acuerda la presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica de delegación a la Generalitat de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña a través de la aplicación del artículo 150 de la Constitución española. En dicha Resolución se establece:

- I. En el preámbulo se señala que Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado la voluntad de autogobernarse, con el objetivo de potenciar el progreso, el bienestar y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y de reforzar la cultura propia y la identidad colectiva.
- II. En segundo lugar, se señala que la Constitución y el Estatuto de Cataluña consagran el principio democrático como uno de los valores esenciales del marco político y jurídico. Este principio democrático articula esencialmente mediante la democracia representativa, pero también mediante la participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, de acuerdo con los artículos 23.1 de la Constitución Española y 29.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña. Esta participación directa tiene como instrumento básico el referéndum, que permite pedir a los ciudadanos su opinión sobre decisiones políticas de trascendencia especial, mediante el ejercicio del derecho de voto y de un proceso y unas garantías de naturaleza electoral.

En los últimos años, se señala, la configuración en Cataluña de una voluntad clara e inequívoca de los ciudadanos, de las fuerzas políticas mayoritarias y de las instituciones de la Generalitat de celebrar una consulta sobre el futuro político de Cataluña.

El gobierno de la Generalitat considera que la mejor forma de expresión de esta voluntad colectiva es una consulta referendaria, el mecanismo más idóneo y democrático para conocer la voluntad de los ciudadanos en cuestiones de esta naturaleza.

- III. Como tercer punto, señala la naturaleza consultiva del referéndum. Se entiende que es la fórmula más idónea para iniciar un proceso democrático y no para definir en sí mismo una realidad jurídica que dependerá de la negociación política posterior y de la aplicación de los resultados del referéndum de acuerdo

con el principio de legalidad y sin excluir, naturalmente, los procesos de reforma constitucional.

- IV.** Para ello, en cuarto lugar, hay que destacar el artículo 149.1.32 de la Constitución, que reserva al Estado la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Así lo establece también la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las diferentes modalidades de referéndum, que desarrolla dicho artículo

Sin embargo, el artículo 150.2 de la Constitución permite al Estado transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

La autorización de la convocatoria de referendos se configura técnicamente como una competencia estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.32 de la Constitución, y, por tanto, como una facultad transferible o delegable tomando como base el artículo 150.2 de la Constitución. Además, tratándose de un referéndum consultivo y de ámbito territorial autonómico, no nos encontramos con un caso en que la naturaleza de la materia haga inaplicable el artículo 150.2 de la Constitución

- V.** El Estatuto pone de relieve la complejidad que este proceso presenta, sobre todo en cuanto a las exigencias del principio democrático y de legalidad.

El principio democrático, en el que se fundamenta el sistema político del Estado, debe permitir que se pueda expresar la voluntad del pueblo de Cataluña en un momento en que socialmente e institucionalmente se produce una demanda mayoritaria e inequívoca. Esta voluntad sobre el futuro político colectivo debe poder expresarse para constatar su verdadero alcance y esto se debe poder hacer con un referéndum.

- VI.** El Parlamento de Cataluña ha expresado en varias ocasiones la voluntad de que el derecho a decidir se pueda hacer efectivo por medio de una consulta a los ciudadanos de Cataluña sobre su futuro político colectivo. También el presidente y el Gobierno de la Generalitat se han pronunciado de manera clara en este

sentido y han pedido al Estado que adopte las medidas necesarias para que esta consulta sea jurídicamente posible.

Por tanto, se pretende una delegación en la Generalitat de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político Cataluña y en su único artículo se establece lo siguiente:

- 1) Se delegará a la Generalitat de Cataluña la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo para que los catalanes se pronuncien sobre el futuro político colectivo de Cataluña, en los términos que se acuerden con el Gobierno del Estado y con las condiciones establecidas en los siguientes apartados 2, 3 y 4.
- 2) El referéndum se convocará y celebrará antes de que finalice el año 2014, y no puede coincidir con periodos electorales ni con una fecha de alto contenido simbólico político.
- 3) La convocatoria del referéndum se realizará por el Gobierno de la Generalitat.
- 4) El procedimiento para realizar el referéndum y sus garantías son los que determina la legislación de los procesos referendarios y electorales y, en su caso, el decreto del Gobierno de la Generalitat que convoque el referéndum.

iii. Análisis de la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, del Tribunal Constitucional sobre la declaración de soberanía y derecho a decidir

Con fecha 25 de marzo de 2014 se publica una sentencia del Tribunal Constitucional en la que se trata sobre la posible impugnación de disposiciones referidas a la titularidad de la soberanía, al principio de unidad de la nación española y a la primacía de la Constitución por parte del Gobierno de la Nación frente a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X de 2013 por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán.

Se trata de un escrito promovido por parte del Abogado del Estado en representación del Gobierno, en el que se expresa la invocación del artículo 161.2² CE y del segundo inciso del artículo 77³ de LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

Estos dos artículos, son normas que habilitan al Gobierno para impugnar ante el Tribunal Constitucional “disposiciones normativas sin fuerza de ley”, así como “resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas”.

²**161.2 CE.** “El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.”

³**77 LOTC** La impugnación regulada en este título (disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA) sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley. La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.

El acto impugnado es un acto político, adoptado por un poder público (Parlamento de Cataluña), en el ejercicio de una de las atribuciones que confiere a este órgano el ordenamiento de la Comunidad Autónoma y mediante el procedimiento establecido, pero con naturaleza jurídica.

En el fundamento jurídico primero de la sentencia podemos extraer que la demanda tacha de inconstitucional esta Resolución Parlamentaria por estimarla contraria a los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la CE y a los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

En la Resolución 5/X, el Parlamento “acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo”, de acuerdo con los principios de “soberanía”, “legitimidad democrática”, “transparencia”, “diálogo”, “cohesión social”, “europeísmo”, “legalidad”, “papel principal del Parlamento” y “participación”.

En el fundamento jurídico segundo se examina la idoneidad de la Resolución 5/X para que sea objeto del proceso constitucional, es decir, si sobre esta Resolución impugnada constituye una “resolución” en el sentido de los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) pues esta admisibilidad de la

impugnación constituiría un presupuesto indispensable para proceder o desestimar la impugnación de la Resolución del Parlamento de Cataluña por parte del Tribunal Constitucional.

Para ello el Tribunal se apoya en la ATC 135/2004 de 20 de abril en la cual se declaró la inadmisibilidad de la impugnación de la decisión del Parlamento Vasco de admitir a trámite el “Proyecto de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”. En dicho Auto se señala que hay mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo tal que las disposiciones de rango inferior a la ley y a las resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la propia Comunidad Autónoma.

Por ello la Constitución en su artículo 161.2 apodera al Gobierno para solicitar el control constitucional de actos imputables a las Comunidades Autónomas, en consonancia con la posición atribuida al Estado respecto de aquellas.

Por tanto, para que una resolución sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma es condición necesaria que se trate de un acto jurídico y que constituya además una expresión de la voluntad institucional de aquella.

La impugnación que estamos examinando solo será admisible si puede apreciarse la capacidad para producir efectos jurídicos. Por ello es preciso un razonamiento para dirimir si la Resolución 5/X es apta para producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos.

En primer lugar, el Tribunal entiende que en el tema de la Soberanía (“El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico) según señala la Resolución, es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que es llamado a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos encaminado a hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo.

En segundo lugar, el carácter afirmativo de la Resolución impugnada que acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir, no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno

estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario.

Por tanto y en conclusión con este fundamento jurídico segundo, el Tribunal considera que la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y además produce efectos de esta naturaleza y por ello la impugnación realizada por el Abogado del Estado debe ser admitida.

En el fundamento jurídico tercero se examinará el principio de soberanía y en segundo lugar las referencias que se hacen al Derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña.

En cuanto a la soberanía, se señala que la cualidad del pueblo de Cataluña se predica de un sujeto creado en el marco de la Constitución por poderes constituidos en virtud del ejercicio del derecho a la autonomía reconocida por la Constitución. Sin embargo, este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional, es decir, la identificación de un sujeto dotado de la condición de sujeto soberano resultaría contraria a las previsiones de los artículos 1.2 y 2 de la Constitución española.

En el artículo 1.2 CE se proclama que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Por tanto, la CE atribuye con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español. Ello deriva en que en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, es decir, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo se le puede atribuir la cualidad de soberano. Por ende, se puede sacar la conclusión que un acto de este poder que afirme la condición de sujeto jurídico de soberanía como atributo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la negación de la soberanía nacional, la cual reside únicamente en el conjunto del pueblo español.

En cuanto al artículo 2 de la Constitución, el no reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, que no está contemplada en la Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado y que resulta incompatible con el artículo 2 CE, pues señala “la indisoluble unidad de la Nación española”.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional declara que la Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional.

Por otra parte, dicho Tribunal declaró en otras sentencias referidas al caso que “el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español de manera que aquella no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores”.

De estos pronunciamientos del Tribunal, se extrae que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España.

En segundo lugar, en cuanto a la referencia del Derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña para que puedan decidir su futuro político y colectivo, cabe señalar dos principios para este proceso y que son el principio del dialogo y el de legalidad. Se negociará y se dialogará con el Estado español y se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento democrático y el ejercicio del derecho a decidir.

En definitiva, lo que se puede extraer de este fundamento jurídico tercero, en primer lugar, es que la cláusula primera de la Resolución 5/X en la que se proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula ya que el reconocimiento que lleva a cabo del pueblo de Cataluña como “sujeto político y jurídico soberano” resulta contrario a los artículos 1.2 y 2 CE y a los artículos 1 y 2.4 EAC así como en relación a los artículos 9.1 y 168 CE invocados por el Abogado del Estado en la medida que consagran los principios de primacía de la Constitución. En segundo lugar, se deduce que el derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida a ella, sino una aspiración política a la que solo se

puede llegar mediante un proceso adecuado a la legalidad constitucional con respeto los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad.

En el fundamento jurídico cuarto de la sentencia, hace un análisis o examen de los principios de la Resolución:

- Legitimidad democrática, con la que se reclama mayor identidad entre gobernantes y gobernados y además exige que los representados elijan por si mismos a sus representantes mediante un procedimiento de mayorías y minorías, es decir, de manera democrática y ello se reconoce en el texto constitucional.
- Diálogo: El Tribunal señala que estos problemas no pueden ser solucionados por este, sino que es función de los poderes públicos y territoriales que conforman el Estado autonómico, quienes tienen que ser capaces de resolverlo mediante el diálogo y mediante la cooperación.
- Legalidad: subordinación a la Constitución, así como al resto del ordenamiento jurídico. Primacía de la Constitución, es decir, toda decisión del poder tiene que quedar sujeta a ella.

Por estas razones expuestas, el Tribunal señala, en referencia al derecho a decidir y de acuerdo con una interpretación constitucional conforme a los principios examinados anteriormente que contradicen los preceptos constitucionales.

En cuanto al FALLO de la Sentencia, el Tribunal Constitucional ha decidido estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del Derecho a decidir del pueblo de Cataluña, y, en consecuencia:

1º Se declara inconstitucional y nulo el principio de soberanía de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

2º Se declara que las referencias al derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de esta Sentencia.

3º Se desestima la impugnación en todo lo demás.

En este tema interesa tener en cuenta los argumentos del constitucionalista Enric Fossas Espadaler⁴ en su comentario a esta sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014 sobre la Declaración de soberanía y derecho a decidir, en el cual analiza jurídicamente la sentencia, limitándose a examinar los fundamentos jurídicos y a valorar la argumentación que desarrolla su motivación:

- En primer lugar, pone de relieve la idoneidad de la resolución para ser objeto de impugnación.
- En segundo lugar, alude a los pronunciamientos que se hacen sobre la proclamación de la soberanía y sus conclusiones que de ellos se deducen
- Además, desarrolla la fundamentación jurídica sobre el llamado “derecho a decidir”

⁴Enric Fossas Espadaler, "Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña", Revista española de derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año nº 34, Nº 101, 2014, págs. 273-300.

La Sentencia admite la impugnación formulada por el Gobierno respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña al amparo del artículo 161.2 CE y los artículos 76 y 77 LOTC

Una de los aspectos de la admisión de la impugnación es que produce una suspensión automática de la disposición de la resolución hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.

Por tanto, se llega a la conclusión de que esta Sentencia resuelve un proceso constitucional que confiere al Gobierno del Estado en exclusiva una prerrogativa para ejercer un control sobre disposiciones y resoluciones de las CCAA sin valor de ley y cuya activación tiene como efecto automático la suspensión de la resolución impugnada.

Para aclarar esto hay que detenerse en la naturaleza y contenido de la Resolución 5/X antes de examinar la respuesta del Tribunal de esta cuestión. En cuanto a la naturaleza, las propuestas de resolución del Parlamento son para impulsar la acción política y de gobierno y pueden dirigirse al Gobierno de la Generalitat o a la ciudadanía.

Por ello, la resolución no es un acto legislativo dirigido a otros sujetos. En concreto, es un acto de naturaleza estrictamente política no vinculante jurídicamente.

La Sentencia se limita a identificar el requisito que debe cumplir una resolución para ser impugnabile por la vía por la cual, además de ser un acto de naturaleza jurídica, pueda apreciarse en ella capacidad para producir efectos jurídicos, pues el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal.

Para Enric Fossas, el siguiente paso es comprobar que la Resolución produce efectos jurídicos y no solo los meramente políticos. El Tribunal llega a la conclusión de que no produce efectos jurídicos ya que la Resolución carece de eficacia vinculante respecto a los ciudadanos y respecto al Gobierno. Cabe señalar que en la sentencia se afirma que lo jurídico no se agota en lo vinculante, de tal forma que la resolución impugnada sí es susceptible de producir dos efectos jurídicos: el llamado proceso de diálogo y el de negociación que contiene la declaración de que se puede entender como un reconocimiento a favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña. Y el otro efecto jurídico es que la resolución no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario, en el terreno político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible de control parlamentario.

Por ello, según el autor, el razonamiento del Tribunal no es convincente. Si el criterio para estimar la impugnabilidad, en esta vía, de un acto parlamentario, es su capacidad de producir efectos jurídicos, ni la naturaleza ni el contenido de la Resolución 5/X es susceptible de producirlos. Por esta razón, el Tribunal debe acudir a unos supuestos efectos jurídicos no vinculantes derivados del contenido de aquella. El primero es una mera posibilidad derivada del texto de la Declaración sin ninguna consecuencia jurídica real más que el llamamiento a la negociación para proseguir que el proceso político pudiera entenderse como un reconocimiento de carácter soberano de las instituciones catalanas. El segundo es considerar efecto jurídico al cumplimiento de una resolución que sea susceptible de control parlamentario.

Y por ello se llega a la conclusión de que hay una inconsistencia en la argumentación por su debilidad para que llegue a ser enjuiciado el fondo del asunto.

En resumen, y según el profesor Enric Fossas, la impugnación del Gobierno denunciaba la inconstitucionalidad de la Resolución 5/X por violar los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y los artículos 1 y 2.4 EAC, instando a que se declarase toda ella inconstitucional y nula. El Tribunal examina solamente dos puntos de la Declaración, el principio de soberanía y las referencias que se hacen al derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña.

En primer lugar, por lo que se refiere a la Soberanía, en la Declaración se señala que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”. En primer lugar, el Parlamento proclama la aspiración del pueblo de Cataluña a convertirse en un sujeto soberano ejercitando el derecho a decidir. Con tal propósito se propone iniciar el proceso para hacer efectivo ese derecho de acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por el pueblo de Cataluña. En segundo lugar, el carácter soberano que se proclama del pueblo de Cataluña, es por razones de legitimidad democrática, es decir, porque ha habido una expresión de la voluntad de ese pueblo de constituirse en sujeto soberano. Pero esa voluntad aún no ha sido expresada, porque sólo se ha manifestado voluntad de iniciar un proceso para ejercer el derecho a decidir mediante el cual los ciudadanos de Cataluña podrán pronunciarse a favor de constituirse en un sujeto soberano, pero no proclama la soberanía como una realidad actual y efectiva.

Pese a ello el Tribunal entiende, como hemos visto, que este primer principio en la Declaración, contiene un reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, incompatible con los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y los artículos 1 y 2.4 de la EAC. Este pronunciamiento se traslada al Fallo donde se declara inconstitucional y nulo este principio de soberanía. Se basa en que la Constitución atribuye la condición de soberano exclusivamente al pueblo español y por ello no puede atribuirse tal condición a ninguna fracción de ese pueblo, como pudiera ser el de una Comunidad Autónoma, un sujeto creado por la Constitución en ejercicio del derecho a la autonomía. Un proyecto que afectase al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, la Nación española, supondría una revisión del orden constituido que solo podría llevarse a cabo mediante los procedimientos de reforma constitucional.

En segundo lugar, en la Resolución 5/X sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña se habla de iniciar el proceso, según Espalader, para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir por medio de una consulta.

En la Declaración se afirma que el Parlament acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político de acuerdo con los principios de legitimidad democrática, transparencia, legalidad y participación o lo que es lo mismo, que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo mediante una consulta. Es, pues, el derecho de las personas a elegir libremente sus opciones vitales, el derecho de los pueblos a la libre autodeterminación de manera democrática.

Y en esta expresión se engloba dos conceptos:

- a) El derecho del pueblo catalán a ser consultado sobre su futuro político a través de una consulta organizada por las instituciones de la Generalitat
- b) El derecho a que la voluntad mayoritaria de los catalanes manifestada en una consulta vincule a los poderes públicos.

La Resolución ni convoca una consulta ni propone una secesión unilateral, pero el Tribunal declara la prohibición de convocar unilateralmente un referéndum de autodeterminación. Tampoco declara explícitamente que el derecho a decidir consista en la facultad de la Generalitat de convocar unilateralmente un referéndum en el que se pregunte a los ciudadanos catalanes sobre su respaldo a que Cataluña se convierta en un Estado independiente, si no que el derecho que se pretende hacer efectivo es a decidir su futuro político colectivo mediante una consulta y no sobre un referéndum sobre la independencia.

Ahora bien, según Espalader, estas dos acepciones no existen constitucionalmente, ya que no forman parte del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos garantizados en el artículo 23.1 de la Constitución y, por tanto, no existe un derecho constitucional del pueblo de Cataluña a ser consultado sobre su futuro político colectivo, ni le está reconocido un derecho a las instituciones catalanas a organizar cualquier tipo de referéndum o consulta sobre la independencia de Cataluña.

La conclusión a la que llega este autor es que la Constitución ofrece distintas vías para celebrar algún tipo de referéndum sobre el status político de Cataluña y que el principio democrático exige escuchar la expresión de la voluntad de una comunidad permitiendo que sus ciudadanos se pronuncien sobre su vinculación a un Estado, pero ello debe llevarse a cabo a través de procedimientos que ofrece el Estado democrático de derecho. No se puede ser consultado sobre cualquier asunto ni se puede realizar mediante cualquier procedimiento. Se debe realizar a través de procedimientos constitucionales y legales y si se quieren cambiar se deberá realizar una reforma constitucional.

3. CAPITULO II. La regulación de las consultas populares.

a. La regulación de las consultas populares en la Constitución española de 1978. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Para ello tenemos que acudir a los artículos 148 y 149 de la Constitución española en los cuales se distingue las materias sobre la pueden tener competencia y asumir las Comunidades Autónomas y la competencia exclusiva sobre materias que tiene el Estado.

Además, y según señala el artículo 149.3, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado,

cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

En concreto y para entrar en materia que nos atañe tenemos que acudir al artículo 149.1. 32^a⁵. En cuanto al reparto de competencias respecto a la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum tendrá competencia de manera exclusiva el Estado.

Cabe señalar por último el artículo 150 en el cual las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

La Constitución atribuye al Estado la "competencia exclusiva" para autorizar la

⁵Art 149.1. 32^a CE ("Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum").

convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (artículo 149.1. 32^a), competencia que se extiende también a "su establecimiento y regulación".

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia "exclusiva" en todo lo relativo a "encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución".

Fuera de la competencia autonómica, señala el Tribunal, quedan las consultas, aunque no sean referendarias, "sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos".

"El respeto a la Constitución", señala el Tribunal Constitucional, "impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión del constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político". Y, por tanto, esas cuestiones deben llevarse a cabo mediante una reforma constitucional.

Por tanto, Cataluña tiene que pedir autorización al Estado para la convocatoria de la consulta popular por vía de referéndum ya que es una competencia exclusiva del Estado. Otra cosa sería es que el Estado pudiera transferir o delegar a Cataluña mediante ley orgánica aquellas facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal.

b. La regulación de las consultas populares en Cataluña.

i. El artículo 122 del Estatuto de Cataluña

El artículo 122⁶ del Estatuto de Cataluña establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico,

⁶ Art 122 EAC Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.

modalidades, procedimiento, cumplimiento y convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 149.1.32 de la Constitución que dice que “se necesitará autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

En el artículo 122 del Estatuto establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares de ámbito local, así como la competencia exclusiva para promover consultas populares en el ámbito de su competencia y otras formas de participación. A su vez el artículo 29.6 del Estatuto establece que los

ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Generalitat y los ayuntamientos en la forma y con las condiciones que las leyes establezcan.

En el artículo 122 del Estatuto establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares de ámbito local, así como la competencia exclusiva para promover consultas populares en el ámbito de su competencia y otras formas de participación. A su vez el artículo 29.6 del Estatuto establece que los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la

En el artículo 122 del Estatuto establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares de ámbito local, así como la competencia exclusiva para promover consultas populares en el ámbito de su competencia y otras formas de participación. A su vez el artículo 29.6 del Estatuto establece que los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Generalitat y los ayuntamientos en la forma y con las condiciones que las leyes establezcan.

De acuerdo con los preceptos estatutarios, el Parlamento tiene entre sus prioridades desarrollar el Estatuto, bajo los principios establecidos en el artículo 1.1 de la Constitución española, que caracteriza el principio democrático por incrementar la calidad democrática a través de puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, con el fin de hacer más cercana la Administración y asegurar que la ciudadanía pueda expresar su opinión y ser escuchada en la toma de las decisiones que afectan a sus intereses.

En este sentido, es el mismo texto constitucional que en su artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La Generalitat, de acuerdo con el artículo 122 EAC, es titular de la competencia para regular la tipología de «consulta popular no referendaria», tanto de ámbito nacional y local, como de carácter general o sectorial. Dicho precepto, que deriva del concepto

mismo de autonomía política y de la potestad de autoorganización de las instituciones de autogobierno catalanas y que tiene como objetivo la articulación competencial de la participación ciudadana en los asuntos públicos que le son propios mediante la previsión de diversos instrumentos jurídicos, conecta con el mandato estatutario del artículo 29.1 y 6 EAC, así como en sede constitucional con el del artículo 9.2 CE. Se trata de analizar si la Proposición de ley, dictada al amparo de esta competencia estatutaria, respeta los límites materiales, en razón del objeto, así como los formales, de acuerdo con el procedimiento previsto mediante votación, que derivan de la competencia estatal del artículo 149.1.32 CE y de la configuración constitucional de la institución del referéndum.

Con respecto al significado y al alcance del concepto «en el ámbito competencial de la Generalitat y los entes locales», hay que referirse en primer lugar al artículo 122 EAC y, seguidamente, a la posible reserva material del referéndum como límite de las otras formas de participación ciudadana y, en especial, de las consultas no referendarias. Sobre la previsión del Estatuto, «en el ámbito de sus competencias», debe ser interpretada en sentido amplio y flexible, incluyendo tanto las competencias más estrictamente sectoriales como el conjunto de facultades e iniciativas que corresponden a las instituciones de la Generalitat. Ésta es la interpretación más ajustada a Derecho porque el Estatuto, como norma dispositiva que articula la autonomía política y que integra el bloque de la constitucionalidad, ha de ser considerado y valorado en su globalidad como ley institucional básica dotada de una coherencia y una unidad propias.

Por tanto, la Generalitat, de acuerdo con el artículo 122 EAC, es titular de la competencia para regular la tipología de «consulta popular no referendaria», tanto de ámbito nacional y local, como de carácter general o sectorial. Dicho precepto, que deriva del concepto mismo de autonomía política y de la potestad de autoorganización de las instituciones de autogobierno catalanas y que tiene como objetivo la articulación competencial de la participación ciudadana en los asuntos públicos que le son propios mediante la previsión de diversos instrumentos jurídicos, conecta con el mandato estatutario del artículo 29.1 y .6 EAC, así como en sede constitucional con el del artículo 9.2 CE

- ii. La Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de Consultas Populares No Referendarias y otras formas de Participación Ciudadana

La Ley de Consultas de Cataluña (Ley 10/2014) es una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña que pretende amparar legalmente la consulta sobre el futuro político de Cataluña. Es una Ley con 56 artículos divididos en 3 Títulos y además contiene 2 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales.

- El Título I contiene las disposiciones de carácter general, que comprenden el objeto y ámbito de aplicación de la norma y los principios generales que deben garantizar la implementación de todas las formas de participación.
- El Título II regula las consultas populares no referendarias y los instrumentos encargados del seguimiento y control de los procesos de consulta.
 - El capítulo I del Título II regula las consultas populares no referendarias y atribuye la competencia para convocarlas al presidente de la Generalitat y a los alcaldes. La iniciativa para su impulso desde el ámbito institucional corresponde al propio presidente de la Generalitat, al Gobierno, al Parlamento y a los municipios en el ámbito de Cataluña, y al presidente de la entidad o a su pleno en el ámbito local, sin perjuicio de la iniciativa de los ciudadanos que desarrolla el capítulo III. También se establece quiénes son las personas que pueden ser llamadas a participar, se crean el Registro de participación y el Registro de consultas populares y se establecen los efectos de las consultas, que en ningún caso son vinculantes y están sometidas al principio de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del órgano convocante.
 - El capítulo II establece el objeto de la consulta, el contenido mínimo del decreto de convocatoria y el sistema de garantías que debe guiar el proceso de consulta. Este capítulo regula las funciones de los mecanismos de garantía establecidos a tales efectos: la comisión de control, las comisiones de seguimiento y las mesas de consulta. También regula las modalidades de votación y remite a las reglas específicas de cada decreto de convocatoria en cuanto a los criterios de recuento.
 - El capítulo III regula la iniciativa ciudadana especificando quién puede promover la iniciativa, la composición de la comisión promotora, la

legitimación activa de los firmantes, el ámbito de las consultas, las firmas exigibles y los períodos inhábiles para la promoción de nuevas consultas.

- El Título III, sobre procesos de participación ciudadana, se estructura en tres capítulos.
 - El capítulo I contiene disposiciones generales y los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación.
 - El capítulo II establece las características de la iniciativa institucional y la iniciativa ciudadana, la estructura de los procesos, la aportación de propuestas, la valoración de las propuestas y la evaluación del proceso de participación ciudadana y sus efectos.
 - El capítulo III, que establece diferentes modalidades participativas, como las encuestas, las audiencias públicas y los foros de participación.
- La parte final de la ley contiene dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Las disposiciones finales fijan la entrada en vigor de la presente ley y otorgan facultades al Gobierno para efectuar su desarrollo reglamentario.

La Ley de Consultas se desarrolla el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que permite al Gobierno de la Generalitat la competencia exclusiva de realizar consultas, sin carácter vinculante, a los ciudadanos catalanes. Dicho artículo prevé la competencia exclusiva de la Generalitat para regular la convocatoria, tanto por la propia institución, como por entes locales «en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución» en el que se determina que es competencia exclusiva del Estado la autorización de consultas populares por vía de referéndum.

De acuerdo con los preceptos estatutarios, el Parlamento tiene entre sus prioridades desarrollar el Estatuto, bajo los principios que establece el artículo 1.1 de la Constitución española, que caracteriza el principio democrático a fin de incrementar la calidad democrática a través de la puesta en práctica de mecanismos de participación

ciudadana, con la finalidad de aproximar la Administración y asegurar que la ciudadanía pueda expresar su opinión y ser oída en la toma de las decisiones que afectan a sus intereses.

En el artículo 1 de dicha Ley se establece el objeto, “El objeto de esta Ley es regular el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de los mecanismos de participación democrática, de audiencia, de diálogo y de consultas populares no referendarias, respecto de actuaciones políticas de trascendencia especial, en el ámbito competencial de la Generalidad, mediante votación, foros de participación, debates públicos y cualquier otro instrumento de consulta popular no referendaria a la ciudadanía.”

En conclusión, la Ley de Consultas Populares no referendarias y participación Ciudadana no determina las materias sobre las que podrán ser consultados los ciudadanos y sólo excluye las que limiten los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto, así como lo relativo a los impuestos o a los presupuestos ya aprobados. La ley rebaja la edad para votar a los 16 años y reconoce ese derecho a todos los residentes en Cataluña y en el extranjero que estén inscritos en el Registro de Catalanes en el Exterior creado por la Generalitat, así como a los ciudadanos de la Unión Europea con un año de residencia en Cataluña y a los de fuera de la UE con tres. Sin embargo, excluye a los catalanes residentes en otras partes de España. Como censo se utilizará el Registro de Participación en Consultas no Referendarias creado por la Generalitat a partir de los padrones municipales

4. CAPITULO III. La “consulta catalana”.

a. El Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

También llamado Decreto 129/2014. El presente Decreto aprueba la regulación necesaria para hacer efectiva la llamada ciudadana y la subsiguiente realización de la consulta, de acuerdo con los requisitos procedimentales que exige el capítulo II de la

Ley 10/2014 sobre consultas populares no referendarias. En particular, se aplicarán los artículos 10, 11 y 12 que prescriben la facultad de convocatoria por parte del presidente de la Generalitat y se fija el contenido que debe recoger la norma de acuerdo con el conjunto de los requerimientos que establece la legislación sobre consultas populares no referendarias. De este modo, la norma se realiza con pleno respeto al principio de legalidad, así como también los principios, previstos en el artículo 2 de la Ley, de transparencia, publicidad, claridad, acceso a la información, neutralidad institucional, primacía del interés colectivo, pluralismo, igualdad y no discriminación, inclusión, protección de los datos de carácter personal y rendición de cuentas.

Este Decreto consta de ocho artículos y una disposición final. Además, contiene dos anexos sobre las reglas específicas de la Consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña y sobre la memoria económica.

En el artículo primero se señala la convocatoria de la consulta sobre el futuro de Cataluña, la cual se realizará el 9 de noviembre de 2014.

En el segundo artículo declara el objeto de la consulta y es conocer la opinión de las personas llamadas a participar sobre el futuro político de Cataluña, con el fin de que la Generalitat pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde.

En el artículo tercero habla de la pregunta que se realiza en la consulta. En la consulta se formula una primera pregunta y una segunda de sucesiva, en los términos siguientes:

A) Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?

- Sí

- No

En caso afirmativo:

B) Quiere que este Estado sea independiente?

- Sí

- No

Únicamente se puede responder a la pregunta de la letra b) en el caso de haber respondido "Sí" a la pregunta de la letra a).

Además, señala que la consulta se formula en las lenguas oficiales en Cataluña.

En el artículo cuarto declara quienes son las personas llamadas a participar. Y estas personas son las personas que sean mayores de dieciséis años el día de la votación presencial y además cumplan los siguientes requisitos:

I) Que tengan la condición política de catalanes. Los catalanes residentes en el extranjero que hayan tenido como última vecindad administrativa el catalán y sus descendientes que mantengan la condición política de catalán deben estar previamente inscritos en el Registro de catalanes residentes en el exterior.

II) Que sean nacionales de estados miembros de la Unión Europea, inscritos en el Registro de Población de Cataluña, que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

III) Que sean nacionales de terceros estados, inscritos en el Registro de Población de Cataluña, que acrediten residencia legal durante un período continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

Aclara en último lugar que los catalanes residentes en el extranjero y los nacionales de otros Estados mencionados en las letras b) y c) deben manifestar su voluntad de participar en la consulta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.4 de la Ley 10/2014, del 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, y las reglas específicas de la consulta.

En el quinto artículo señala las modalidades y el periodo de votación. Las modalidades de votación son la votación presencial ordinaria y la votación anticipada para depósito. Se destaca a continuación que la votación presencial se realizará el día 9 de noviembre de 2014. En tercer lugar, en este artículo se señala que la votación anticipada para depósito se llevará a cabo entre los días 20 y 25 de octubre de 2014, ambos incluidos.

b. La opinión del Consejo de Estado sobre la Ley de consultas catalana y sobre el Decreto de Convocatoria.

i. Análisis del Dictamen 964/2014 sobre la Ley de consultas catalanas:

Tiene como asunto el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que, en la redacción dada por la Ley 3/2004, de 28 de abril, establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".

El objeto de la consulta consiste en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Como puntos esenciales en este dictamen se señalan los siguientes:

- 1) Delimitación conceptual y caracterización constitucional del referéndum y de las consultas populares no referendarias

Se basa en el artículo 23.1⁷ de la Constitución puesto que analiza lo que quiere decir "asuntos públicos" y que podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés trascienda del ámbito de lo privado. Por tanto, desde esta perspectiva no da cabida a todas y cada una de las modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino únicamente al derecho fundamental de participación política "en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma

⁷Art 23.1 CE "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español"

La participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución", que son concretamente:

- El referéndum. La Constitución regula los siguientes:

+ el referéndum consultivo del artículo 92 sobre "decisiones políticas de gran trascendencia" que debe ser "convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados" (apartado 2);

+ el referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica (artículo 151.1 de la Constitución), para la aprobación de un Estatuto de Autonomía (artículo 151.2 3ª y 5ª de la Constitución) o para su modificación (artículo 152.2 de la Constitución).

+ el referéndum previsto con carácter facultativo en el procedimiento de reforma constitucional (artículo 167.3) o preceptivo cuando éste afecte a determinados extremos de la norma fundamental (artículo 168.3); y, en fin,

+ la ratificación de la iniciativa para la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta)

- La iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 de la Constitución).

- El régimen de concejo abierto (artículo 140 de la Constitución). A la vista de las consideraciones realizadas, puede concluirse -con el Tribunal Constitucional- que el derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución es "una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo".

El derecho fundamental de participación política no agota las manifestaciones del fenómeno participativo. En unos casos, "se contiene un mandato general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten "la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural", y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural".

En este pronunciamiento se recuerda que el referéndum, a diferencia de otras consultas populares, constituye una manifestación del derecho fundamental de participación política: "El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo. Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación del fenómeno participativo".

De acuerdo con ello, se define el referéndum como "una especie del género "consulta popular" cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, basado en el censo y gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, lo cual constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23". En cambio, las consultas populares no referendarias "son aquellas mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum", de forma que "se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral".

Por ello, se llega a la conclusión de que la diferencia entre referéndum y consultas populares no referendarias no se encuentra, por tanto, en el objeto de la consulta o en los efectos jurídicos de ésta, sino en que sus resultados sean o no imputables a la voluntad general del cuerpo electoral. La mayor o menor trascendencia (política, administrativa o de cualquier otra índole) del objeto de la consulta no es un criterio determinante de la distinción entre referéndum y consultas populares no referendarias. Por ello, en este dictamen se señala que en asuntos públicos de importancia sobre los que se recabe la opinión de un determinado colectivo al margen del procedimiento electoral, por ejemplo, mediante encuestas, audiencias públicas y

foros de participación, los cuales, por articular meras voluntades particulares o colectivas de los individuos consultados, no tienen la consideración de referéndum pero en cambio, si esos mismos asuntos se someten a votación del cuerpo electoral, a través del procedimiento específicamente establecido para el ejercicio del derecho de sufragio, es indudable la existencia de un referéndum en razón de la voluntad general del pueblo expresada en las urnas. Por lo tanto, el hecho de que el artículo 92.3 de la Constitución disponga que "las decisiones políticas de gran trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos", convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados, no significa necesariamente que tales decisiones no pudieran llegar a ser también objeto de consultas populares no referendarias en las cuales no se recabe el parecer del cuerpo electoral, exteriorizado mediante el ejercicio del sufragio, sino la opinión de un determinado colectivo manifestada a través de cualesquiera otros procedimientos distintos del electoral (las referidas encuestas, audiencias públicas y foros de participación u otras de parecida naturaleza) .

-También señala este Dictamen que el carácter vinculante o consultivo de las consultas populares tampoco es una nota que diferencie al referéndum de las consultas no referendarias. De hecho, el ordenamiento constitucional español contempla, al mismo tiempo, supuestos de referéndum vinculante (artículos 151.1, 151.2. 3ª, 152.2, 167.3, 168.3 y disposición transitoria cuarta de la Constitución) y consultivo (artículo 92.1 de la Constitución). En relación con esta cuestión, cabe observar que el Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que la circunstancia de que una consulta popular "no sea jurídicamente vinculante" resulta "de todo punto irrelevante" en la distinción de ambas instituciones, ya que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por la fuerza vinculante de sus efectos, sino por "la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria" (FJ 3º). Cuestión distinta es que la significación política de un referéndum, aun en aquellos supuestos en que se configura constitucionalmente con carácter consultivo, sea diferente al de las consultas populares no referendarias. En la realidad política democrática difícilmente una autoridad pública podrá actuar en contra de la voluntad general del pueblo formalmente expresada en referéndum, al ser ésta el

fundamento mismo del principio democrático que informa el sistema político español, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución. En cambio, no sucede lo mismo, o al menos no en la misma medida, cuando, a través de las denominadas consultas populares no referendarias (encuestas, audiencias públicas, foros de participación u otras similares), se recaban opiniones particulares o colectivas que no son manifestación de la voluntad general de los ciudadanos y, por ello, no tienen el mismo peso en la toma de futuras decisiones.

Dada la muy distinta relevancia jurídico-política de ambas figuras, ya que en una se conforma la voluntad general del pueblo y en otra meras voluntades particulares o colectivas, el Tribunal Constitucional señala que requiere que el referéndum se articule a través de un "procedimiento electoral" basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y revestido de unas garantías jurisdiccionales específicas, frente a las demás consultas populares no referendarias, que, al no comportar el ejercicio del derecho de sufragio, se articulan a través de "cualesquiera otros procedimientos". La exigencia de un procedimiento electoral en el referéndum se justifica en la necesidad de garantizar que, a través del mismo, quede debidamente conformado el parecer del cuerpo electoral sobre la cuestión sometida a su consideración. El elemento esencial o definitorio del concepto de referéndum, dentro del amplio género de las consultas populares, estriba pues en que sus resultados puedan jurídicamente imputarse a la voluntad general de una determinada comunidad política y, por ende, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

Por tanto, el referéndum supone un ejercicio directo del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución y constituye un procedimiento excepcional dentro de un sistema de democracia representativa. Cabe señalar, a su vez, que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues el artículo 1.3 de la Constitución proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.

En definitiva, y a modo de conclusión, este dictamen entiende el Consejo de Estado que la impugnación, por razones de orden constitucional, de la Ley de Cataluña

10/2014, debe circunscribirse a la regulación de las denominadas "consultas populares no referendarias" contenida en el Título II, en cuanto que, bajo esta denominación, se articula un procedimiento de consulta que presenta los elementos configuradores típicos del referéndum, a saber, la convocatoria del pueblo de Cataluña para que, a través del sufragio, manifieste su voluntad general en los asuntos que le sean sometidos a su consideración. no les priva de su carácter referendario y, en la práctica, viene a suponer que, al amparo de dicho Título II, pueden convocarse y celebrarse consultas auténticamente referendarias desconociendo las particulares exigencias y cautelas, con que la institución del referéndum es contemplada en el ordenamiento constitucional, dada su naturaleza excepcional en un sistema de democracia representativa. En efecto, las consultas contempladas en dicho Título II comportan un ejercicio del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 de la Constitución y tienen una naturaleza materialmente referendaria, de ahí que estén sujetas a la doble reserva de Ley Orgánica establecida en los artículos 81.1 y 92.3 de la Norma Fundamental y a la autorización del Estado prevista en el artículo 149.1.32ª del texto constitucional, sin perjuicio de las consideraciones adicionales que en su momento se han realizado acerca de la disconformidad de determinados preceptos del Título II de la Ley de Cataluña 10/2014 a otras disposiciones también integrantes del bloque de la constitucionalidad.

En lo que se refiere a los Títulos I y III de la Ley de Cataluña 10/2014 no existen motivos que puedan razonablemente sustentar el recurso de inconstitucionalidad. El Título I limita las consultas populares al "ámbito competencial de la Generalidad y las Entidades Locales" (artículo 1.1) y, en tal sentido, no cabe formular al mismo un reproche directo a través del eventual recurso de inconstitucionalidad al que se refiere el presente dictamen, sin perjuicio de otros procedimientos que pudieran promoverse si, en la aplicación de la Ley, las autoridades competentes convocasen una consulta que excediera de dicho ámbito competencial. El Título III, por su parte, regula los denominados "procesos de participación ciudadana" atribuyéndoles las características propias de las consultas populares no referendarias, y, por tal razón, tales procesos están comprendidos dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña por el artículo 122 de su Estatuto.

Por lo demás, tampoco parece justificada la impugnación en bloque de todas las disposiciones adicionales, transitorias y finales, que debe limitarse a aquellas que están

directa y materialmente relacionadas con las consultas populares del Título II, a saber, las disposiciones transitorias primera ("Comunicación previa en el Registro de participación en consultas populares no referendarias") y segunda ("Nombramiento de los miembros de la Comisión de Control y régimen transitorio aplicable hasta la constitución de la Comisión"), y la disposición final primera ("Desarrollo reglamentario") únicamente en lo que resulta de aplicación, en cada uno de sus dos apartados, a las consultas de dicho Título II.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado señala en este dictamen que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad contra todos los artículos del Título II, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana."

ii. Análisis del Dictamen 965/2014 sobre el Decreto de convocatoria:

Se trata de un Dictamen con fecha de aprobación el día 28 de septiembre de 2014 con procedencia del Presidente del Gobierno que tiene como asunto la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Por tanto este dictamen tiene por objeto determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación ante el Tribunal Constitucional del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del President de la Generalitat, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, de acuerdo con el procedimiento regulado en el Título V (artículos 76 y 77) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), para la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas.

Los fundamentos de la impugnación son de orden competencial y no competencial:

- Desde la primera de estas perspectivas, se destaca que, siendo la consulta convocada un auténtico referéndum, el Decreto 129/2014 incurre en los mismos vicios competenciales imputables a la Ley de Consultas 10/2014, en que se ampara, a saber, la

falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña tanto para la regulación de la institución del referéndum, dada la doble reserva de Ley Orgánica existente en la materia en virtud de los artículos 81.1 y 92.3 de la Constitución, como para la convocatoria del referéndum sin autorización del Estado, habida cuenta de que el artículo 149.1.32ª de la Constitución reconoce la competencia estatal exclusiva para la "autorización de consultas populares por vía de referéndum".

- Desde el segundo de los puntos de vista indicados, se argumenta que el Decreto 129/2014, también incurre en los mismos vicios materiales imputables a la Ley de Consultas 10/2014 por vulnerar el bloque de la constitucionalidad en diversos aspectos - entre otros, la definición del objeto de la consulta (artículo 3.1) o la delimitación del cuerpo electoral (artículo 5.1)- relativos al ejercicio del derecho fundamental de participación política. En particular, la consulta se reputa contraria a los artículos 1.2 y 2 de la Constitución, por cuanto las preguntas que se plantean a los ciudadanos de Cataluña comportan el desconocimiento de que "la soberanía nacional reside en el pueblo español" y atentan contra la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", así como al artículo 168 de la Constitución, dado que tal consulta, en razón de su objeto, sólo podría plantearse en el seno del procedimiento de reforma constitucional previsto en este precepto.

La utilización del procedimiento del Título V de la LOTC para la impugnación del Decreto 129/2014 es correcta desde un punto de vista procesal, dado que, el Decreto cuya impugnación se propone no tiene fuerza de Ley, de ahí que no sea susceptible de recurso de inconstitucionalidad.

La pretensión formulada por el Estado no es la de que el Tribunal Constitucional declare la titularidad de una competencia controvertida (artículo 66 de la LOTC), sino la de que se anule un Decreto del President de la Generalitat que -según dice la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros- excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña y afecta al interés del Estado en su conjunto, vulnerando no solo normas atributivas de competencia sino, de manera principal, los principios básicos del orden constitucional contenidos en el artículo 1.2 y 2 de la Norma Fundamental.

Para enjuiciar la constitucionalidad de esta convocatoria, debe comenzarse recordando que el artículo 1.2 de la Constitución dispone que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado", mientras que su artículo 2 declara que "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española". Tales principios se consagran junto con el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

La aplicación de esta doctrina constitucional al supuesto objeto de dictamen permite apreciar que la consulta planteada a los ciudadanos de Cataluña por el Decreto 129/2014 incurre en vicios de inconstitucionalidad tanto competenciales como de otro orden:

A) Desde la primera de estas perspectivas, no cabe duda de que el objeto de la consulta trasciende del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña y afecta al interés de España como Nación y Estado. El artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye competencia a esta Comunidad Autónoma sobre las consultas populares no referendarias "en el ámbito de las competencias autonómicas y locales", de acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio. Por su parte, el artículo 1.1 de la Ley de Consultas 10/2014, de 26 de septiembre circunscribe su aplicación al "ámbito competencial de la Generalitat y los Entes Locales", mientras que el artículo 3.1 de la misma Ley se remite a "la convocatoria hecha por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta Ley".

La constitución de Cataluña como Estado independiente es una cuestión que, en cuanto afecta a la unidad de la Nación española (artículo 2 de la Constitución), excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña y proyecta sus consecuencias sobre la totalidad del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (artículo 1.2 de la Constitución).

La autonomía, como cualificación del estatus que constitucionalmente corresponde a la Comunidad Autónoma, implica poseer una esfera de autogobierno reconocida y garantizada constitucionalmente cuyo contenido y alcance no puede asimilarse al que es propio del Estado en el que se residencia la soberanía y en cuyo

seno la Comunidad Autónoma cobra su identidad desde el punto de vista jurídico e institucional. La autonomía es, por tanto, un poder limitado que no legitima un pronunciamiento sobre aquellas cuestiones reservadas a la decisión del pueblo español como titular de la soberanía nacional, entre las cuales se encuentran todas aquellas que atañen a la unidad de la Nación española.

A la vista de las consideraciones expuestas, se aprecia que la convocatoria de la consulta realizada por Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat, carece de un Título competencial expreso que le otorgue fundamento.

B) Desde el segundo de los puntos de vista señalados, la consulta convocada por el Decreto 129/2014 pone en cuestión los pilares básicos del orden constitucional, concretamente la atribución de la soberanía nacional al pueblo español en virtud del artículo 1.2 de la Constitución y la consideración de la unidad de la Nación española como fundamento de la Constitución de acuerdo con el artículo 2 de la propia Norma Fundamental.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto 129/2014 señala que la finalidad de la consulta es que "la Generalitat pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponda". A juicio del Consejo de Estado, la configuración de la consulta como una actividad preparatoria del procedimiento de reforma de la Constitución no justifica su constitucionalidad, desde el momento en que se está preguntando a los ciudadanos de Cataluña sobre cuestiones que afectan a los fundamentos mismos del orden constitucional y que, por tal razón, están reservadas a la decisión del titular de la soberanía nacional, que es el conjunto del pueblo español.

En el presente caso, por tanto, el elemento determinante en orden a apreciar la inconstitucionalidad del Decreto 129/2014 no es la omisión del procedimiento de reforma del artículo 168 de la Constitución, sino la convocatoria de una consulta con el objeto en cuestión. En efecto, la celebración de una consulta en la que se solicita a los ciudadanos de Cataluña que, a través de su voto, se pronuncien sobre la creación de un Estado catalán independiente, supondría aceptar que una fracción del cuerpo electoral (los españoles con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña) pudiera abrir un auténtico proceso constituyente y esta facultad sólo corresponde al

sujeto que ostenta la condición del poder soberano, que es el pueblo español en su conjunto (artículo 1.2 de la Constitución) y además está dirigido a vulnerar uno de los fundamentos del orden constitucional, como es la unidad de la Nación española (artículo 2 de la Constitución).

Por tanto y a modo de conclusión y a juicio del Consejo de Estado, la celebración de la consulta convocada por Decreto 129/2014 comportaría el reconocimiento a una fracción del pueblo español (los ciudadanos de Cataluña) de una capacidad que excede de las competencias autonómicas de ámbito territorial limitado y afecta al orden constitucional establecido, por cuanto están llamados a decidir sobre la cuestión de la constitución de Cataluña como Estado independiente, la cual, vulnera la unidad de la Nación española en la que se fundamenta el orden constitucional (artículo 2 de la Constitución) y, por ello, está reservada a la decisión del pueblo español como titular del poder soberano (artículo 1.2 de la Constitución).

En definitiva, por las razones expuestas, existen fundamentos jurídicos suficientes para impugnar, al amparo del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del President de la Generalitat, por el que se convoca una consulta popular no referendaria al amparo de la Ley de Consultas 10/2014, vulnera el ordenamiento constitucional.

c. La intervención del Tribunal Constitucional ante la impugnación de la Ley de consultas catalana. Análisis de la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015, del Tribunal Constitucional:

Se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 2015 sobre la Ley de Consultas de 2014, es decir, la famosa Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos integrantes del Título II (arts. 3 a 39), las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera, en lo que resulta de aplicación a dicho Título II, de la Ley 10/2014. En el propio escrito de interposición, el Abogado del Estado hizo expresa invocación del art. 161.2 CE, a fin de que se produjese la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

En el escrito de impugnación se divide en dos partes. La primera de ellas aborda la inconstitucionalidad de la regulación de las consultas no referendarias en el ámbito autonómico, por vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de regulación y autorización de consultas referendarias, así como de la reserva de ley orgánica en materia de referéndum. En la segunda parte se promueve la inconstitucionalidad de los preceptos que específicamente incurren en contradicción con la legislación básica estatal en materia de consultas populares locales.

En primer lugar, se señala que el Título II de la Ley impugnada contiene una regulación de la figura del referéndum, aunque intente encubirla mediante el uso de fórmulas, redacciones o definiciones, que procuran formalmente evitar su identificación con lo que en realidad es una llamada al cuerpo electoral mediante el uso de una administración materialmente electoral y con un procedimiento que es asimismo electoral, por lo que la institución regulada es un auténtico referéndum. Se entiende que el objetivo último de la Ley impugnada es dotar de cobertura jurídica a la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña, como se deduce de forma explícita del contexto jurídico y político en el que se aprobó, de los antecedentes históricos de la norma, de su tramitación parlamentaria y de la propia promulgación del Decreto 129/2014 de convocatoria de una consulta cuya pregunta versa sobre si Cataluña ha de ser Estado independiente.

En el escrito de interposición se puede analizar la competencia del Estado en materia de consultas referendarias y que encuentra fundamento en el art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 23.1 CE, que reconoce el derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos; en el art. 149.1.18 CE, en virtud del cual corresponde al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración electoral y la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración local, bajo cuyo amparo compete al Estado la regulación de las consultas populares municipales; en el art. 149.1.32 CE, en cuya virtud corresponde al Estado la decisión de autorización de cualquier consulta popular por vía de referéndum, por lo que en ningún caso puede hablarse de la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat de una consulta mediante votación de carácter referendario.

Por otra parte, el art. 81.1 CE establece una reserva de ley orgánica en relación con determinadas materias, en la que se incluye el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo que implica la regulación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en este caso, el derecho de participación directa consagrado en el art. 23.1 CE, mediante la institución del referéndum. La reserva comprende también el derecho fundamental a la intimidad personal, consagrado en el art. 18 CE, que abarca, asimismo, la regulación de la protección de datos de carácter personal.

Por lo que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en esta materia, se afirma que la representación estatal se limita a las consultas de naturaleza no referendaria. Así se deriva de lo dispuesto en el art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que, conforme a lo señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, en ningún caso atribuye a la Generalitat competencias en materia de establecimiento y regulación de referendos. Expone a su vez que la competencia plasmada en el art. 122 EAC no ampara ni comprende la regulación o convocatoria de consultas que, aunque no se denominen referendarias o se aparten formalmente de la regulación del referendo, sean, como en este caso, material y auténticamente un referéndum. En este sentido, añade que la Ley 10/2014 ha creado un nuevo modelo de consultas populares que se identifica con el referendo, aunque pretenda huir de esta categoría jurídica mediante una extensión inconstitucional del inciso «otros instrumentos de participación», que vulnera las competencias del Estado.

Por tanto, en esta primera parte y con un alcance general, se destaca la concurrencia de un fraude a la Constitución, en la medida en que la Ley impugnada tiene como única y exclusiva finalidad habilitar la convocatoria por la Generalitat de una consulta referendaria, asumiendo competencias exclusivas del Estado y quebrantando las garantías constitucionales, tal como se deduce de la propia configuración de la Ley y se refuerza con el análisis de los antecedentes normativos y su tramitación parlamentaria.

En cuanto a la segunda parte del recurso de inconstitucionalidad, está dirigida a sostener la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley autonómica referidos a las consultas populares locales (arts. 3.2, en el inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38), por su contradicción con la legislación orgánica y básica

estatal en aquella materia, recogidas en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, y en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.

Tras lo anterior, se reitera en el recurso que la Ley 10/2014 entraña un supuesto de «fraude a la Constitución», pues tal Ley habría sido concebida, tramitada y planificada como cauce jurídico para habilitar una verdadera consulta referendaria sobre la independencia de Cataluña, alterando la denominación o elementos accidentales del referéndum, para eludir su declaración de inconstitucionalidad. A tal fin, se añade, la Ley utiliza la cobertura de la propia Constitución y la interpretación que de sus preceptos hace la jurisprudencia constitucional para perseguir un resultado contrario a ella. Por último, el escrito de interposición concluye con una referencia a los arts. 42, 43 y 44 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, considerando que los términos literales de su redacción no permiten apreciar vicio de inconstitucionalidad inmediato, sin perjuicio de los procedimientos que pudieran llegar a promoverse ante este Tribunal Constitucional si se convocasen procesos de participación ciudadana que, invocando la cobertura legal del Título III de la Ley, alterasen la estructura con que los mismos se definen en la misma, llamando al pueblo de Cataluña al sufragio. Se añade que constituye ésta una cuestión que deberá valorarse en función de las circunstancias del supuesto concreto y sustanciarse, llegado el caso, a través de procedimientos distintos al del recurso de inconstitucionalidad.

En lo que atañe a los fundamentos jurídicos de esta sentencia sobre el recurso de inconstitucionalidad de la Ley de Consultas de 2014 para determinados artículos ya explicados anteriormente en otros apartados, y en concreto, (arts. 3 a 39), las disposiciones transitorias primera y segunda, así como la disposición final primera, (esta última en lo que resulta de aplicación a dicho Título II). Para ello el Tribunal Constitucional establece como punto de partida el artículo 1.1 de la Constitución Española donde se consagra que España es un Estado democrático y el artículo 23.1 en el que la Constitución reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Por tanto y a raíz de estos y otros artículos de la Constitución se garantiza la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo a través de las elecciones de representantes en las Cortes

Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local. A su vez nuestra Constitución admite también, como cauce de conformación y expresión de la voluntad general, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía.

A estas previsiones del constituyente señala el Tribunal que se tienen que sumar todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario en el marco de sus competencias. Así, cuando el art. 29.6 EAC dispone que «los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen». Pero teniendo en cuenta que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE ya que se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa.

Señala, a su vez, el Tribunal que la Constitución, al referirse en el art. 149.1. 32^a a las «consultas populares por vía de referéndum», consiente la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias. En lo que aquí nos atañe, el art. 122 EAC, al conferir a la Generalitat competencia en materia de «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», bajo aquella denominación genérica debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias. La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las segundas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y concordantes). Así las cosas, el texto constitucional contempla diversos supuestos de referéndum como fórmula de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos: el referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92.1), el referéndum para la ratificación de la iniciativa en el proceso autonómico (art. 151.1 CE), el referéndum de aprobación de los Estatutos de Autonomía tramitados por la vía del art.

151 CE (art. 151.2 CE), el referéndum para su reforma (art. 152.2 CE), el referéndum de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE), o la ratificación de la iniciativa para una eventual incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta CE).

A continuación, el Tribunal Constitucional invoca la STC 103/2008 de 11 de septiembre para identificar rasgos que caracterizan al referéndum. Señala en esta sentencia que el referéndum es “una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral expresivo de la voluntad del pueblo conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1. Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32ª CE) y si su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus “correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.»

Por el contrario, señala el Tribunal Constitucional que la circunstancia de que el referéndum no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado»

Por ello se permite extraer ya consideraciones que pueden servirnos para señalar si las consultas reguladas en la Ley autonómica impugnada participan de la naturaleza de los referendos:

- I. A través del referéndum, se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el

conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral. Ha quedado identificado de esta suerte el cuerpo electoral con el sujeto que expresa la voluntad del pueblo, es decir, el pueblo español (art.1.2 CE). Este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Conviene advertir que, dado que el cuerpo electoral tiene una adscripción territorial y presenta la composición determinada por el ordenamiento, no existe un único cuerpo de electores, en la medida en que una misma persona podrá formar parte de diversos cuerpos electorales en función de constituir la colectividad de cada uno de los distintos ordenamientos estatal, autonómico o local.

- II. La opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral, a fin de que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE. No cabe olvidar que el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Por esta razón, el referéndum ha de realizarse de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación, pues sólo mediante el voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral. Solo a través del sufragio (y no por medio de otras fórmulas de exteriorización de la opinión, como el ejercicio del derecho de manifestación, la aportación de firmas, sondeos de opinión o encuestas, etc.) puede quedar acreditado que el resultado de la consulta sea la expresión de la voluntad del cuerpo electoral, de modo que las exigencias del procedimiento de celebración de referéndum deben ser entendidas como medios orientados a fin de garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral.

En definitiva, por cuerpo electoral debe entenderse el órgano formado por el conjunto de personas a las que se les reconoce derecho de sufragio, no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo, sino para manifestar la voluntad general. En esta línea, el «registro de participación en consultas populares no referendarias» (art.

6) es materialmente un censo, del mismo modo que el «procedimiento de las consultas populares no referendarias» (arts. 10 a 29) y las «reglas especiales para las consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana» (arts. 30 a 39) constituyen un procedimiento de naturaleza electoral. Así pues, la Ley analizada entra a regular con otro nombre los institutos jurídicos que califican a la consulta popular como referendaria.

Con ello está determinando el Tribunal que estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral. Lo siguiente que nos corresponde abordar es el sistema de distribución de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en esta materia. Todo ello tiene su explicación ya que se trata una manifestación del derecho fundamental de participación política recogido en el art. 23.1 CE, mientras que las consultas populares no referendarias, si bien son una expresión del fenómeno participativo, no se encuentran comprendidas dentro de las formas de participación a las que se refiere aquel precepto.

Por ello, cabe recordar que el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de ley orgánica, al disponer el art. 92.3 CE que «una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución». Además, el referéndum, en cuanto implica el ejercicio del derecho fundamental reconocido por el art. 23.1 CE, está sujeto en su desarrollo a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 del propio texto constitucional. Concurren, por tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica: una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum.

La Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1. 32ª CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, «no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación»

Señala a su vez el Tribunal la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum. En efecto, hemos dicho de esta Ley que «es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. No se regulan en esta Ley Orgánica otros supuestos de referéndum distintos de los contemplados en el texto constitucional: en particular, no se mencionan otras consultas de ámbito autonómico que las previstas en los arts. 151 y 152 CE, mientras que su disposición adicional excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las consultas municipales, remitiendo su disciplina a la legislación básica de régimen local (art. 71 LBRL), ámbito sobre el que también se proyecta el art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas».

En lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, afirmó que «no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, solo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución» (FJ 3).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 122 de su Estatuto de Autonomía dispone: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.»

En lo que ahora importa, el alcance de este precepto ha sido circunscrito por la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 69), a las consultas no referendarias. En todo caso, el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para regular las consultas no referendarias está sujeto a determinados límites:

- En primer lugar, queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre «sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4). Es patente, pues, que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma.

En relación con esta materia, el Tribunal señala en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que «la Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos y sobretodo los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito» [FJ 4 b)].

- El objeto de las consultas populares tampoco puede desbordar «el ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), tal y como contempla el propio art. 122 EAC.

Se alcanza la conclusión de que la Ley de Consultas 10/2014, de 26 de septiembre, regula una verdadera consulta referendaria, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto. Con ello, el legislador autonómico ha ignorado las consecuencias que se derivan de los arts. 23.1 y 149.1.1 CE en relación con el art. 81.1 CE (regulación por ley orgánica del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos), del 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y del 149.1.32 CE, que atribuye al Estado una competencia exclusiva que, como ya hemos repetido, no se limita a la autorización estatal para la convocatoria de consultas

populares por vía de referéndum, sino que se extiende a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación.

La segunda parte del escrito del recurso de inconstitucionalidad la destina el Abogado del Estado a razonar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos de la Ley que están referidos a las consultas de carácter local (arts. 3.2, en su inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38 de la Ley 10/2014) a los que imputa una contradicción con la legislación orgánica y básica estatal sobre la materia, integrada por la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum y por el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. La Abogacía del Estado cifra en tres puntos el apartamiento de la normativa autonómica:

- A) no se exige que el acuerdo municipal de convocatoria de la consulta sea adoptado por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento
- B) tampoco se prevé que la convocatoria esté precedida de la autorización del Gobierno de la Nación
- C) se regulan consultas populares de ámbito supramunicipal, pese a no estar contempladas en la legislación estatal.

Por el contrario, las representaciones procesales de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña consideran que los preceptos impugnados, al regular consultas populares locales no referendarias, no vulneran la doble reserva de ley orgánica que establece la Constitución en sus arts. 92.3 CE y 81.1 en relación con el art. 23.1 CE, ni las prescripciones de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, o el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, pues las mismas sólo resultarían aplicables a las consultas populares por vía de referéndum.

En respuesta a la señalada alegación sobre la vulneración de las competencias del Estado dimanadas del art. 149.1.18ª CE, el Tribunal Constitucional expresa que la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, estableció que «las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus

respectivos territorios y de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, de la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

En cuanto al fallo de la sentencia, el Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y, en consecuencia, declara, en primer lugar, que son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 («las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5.») y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y en segundo lugar declara que no son inconstitucionales los restantes preceptos impugnados, siempre que se interprete que son aplicables a las consultas sectoriales reguladas en la misma Ley.

d. La intervención del Tribunal Constitucional ante la impugnación del Decreto de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Análisis de la Sentencia 32/2015, de 25 de febrero de 2015

Se trata de una impugnación contra el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, así como de sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña publicado en el anexo al «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» de 27 de septiembre de 2014.

En cuanto a los antecedentes de hecho, el Gobierno central impugna dicho Decreto al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y quiere que el Tribunal lo declare nulo e inconstitucional. Aduce como fundamento preliminar de su impugnación que la convocatoria por parte de la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña tiene como objeto que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente, es una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación Española y vulnera los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. Junto a ello, alega que el Decreto recurrido, dictado en desarrollo de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación

ciudadana, incurre en las mismas infracciones constitucionales en las que incurre la referida Ley, al recoger materialmente la regulación de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. Además, el Gobierno considera que el Decreto impugnado intenta encubrir la convocatoria de un referéndum sobre una cuestión que afecta a la unidad de la Nación española. A su juicio, el Decreto 129/2014 pretende dar cobertura constitucional a lo que es materialmente un referéndum de reforma constitucional, pues entiende que, según se deduce de su exposición de motivos, la consulta sobre el futuro político de Cataluña constituye una fase o trámite previo al ejercicio por parte de la Generalitat de Cataluña de las competencias estatutarias y constitucionales para promover una reforma constitucional al amparo del art. 61 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y los arts. 87 y 166 CE.

Se alega además que el Decreto impugnado es contrario a la Constitución al convocar un referéndum sobre una cuestión que afecta al conjunto del pueblo español en el que solo podrían participar los ciudadanos de Cataluña.

Por ello, el Gobierno considera que el procedimiento regulado en el título V LOTC es el que debe seguirse en un supuesto como el que plantea el Decreto impugnado, que incurre en infracciones constitucionales tanto competenciales como no competenciales, pues de otro modo no existiría un proceso constitucional que permitiera impugnar las disposiciones normativas autonómicas cuando incurriesen en ambos tipos de infracciones.

A continuación, se exponen las infracciones constitucionales de carácter no competencial del Decreto impugnado:

1. Vulneración del artículo 1.2 CE referente a la soberanía nacional, que reside en el pueblo español. Según se alega, esta infracción de la Constitución se produce porque el Decreto impugnado considera soberano al pueblo catalán o a una parte del mismo atribuyéndole la capacidad de ser consultado de manera autónoma y diferenciada sobre cuestiones que afectan a la unidad de la nación española.
2. El Decreto 129/2014 es contrario al artículo 2 CE, relativo a la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

3. Se vulnera también el artículo 168 CE que regula el procedimiento de reforma constitucional ya que requiere una previa decisión constituyente políticamente imputable al soberano constitucional. Nuestra Constitución no prohíbe el paso de la «Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» al «Estado de varias naciones» cada una con derecho a decidir o autodeterminarse, este paso ha de ser el producto de una decisión del pueblo español, titular de la soberanía nacional
4. También se sostiene que infringe el artículo 9.1 CE ya que la libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómico para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que a través de los procedimientos adecuados y por quien esté legitimado pueda iniciar un proceso de reforma constitucional.
5. Vulneración de los artículos 1 y 2.4 EAC, pues el art. 1 EAC que establece que Cataluña «ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica» y el art. 2.4 EAC, que dispone que los poderes de la Generalitat «emanan del pueblo catalán y se ejercen de acuerdo con este Estatuto y la Constitución», traen causa de la Constitución y, en consecuencia, es contrario a los mismos crear un sujeto jurídico que entre en competencia con el soberano pueblo español. Se entiende, que sin el acto de soberanía del pueblo español que reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE), no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político del derecho a la autonomía.

Por lo que se refiere a las infracciones de orden competencial, el Abogado del Estado considera que el Decreto impugnado, al contener la convocatoria de un referéndum, vulnera, por una parte, los arts. 149.1.18 y 149.1. 32 CE y, por otra, la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con los arts. 13, 18, 23, y 92.3 CE.

El objeto de la consulta es una manifestación del derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE y constituye una manifestación clara de democracia directa por transferirse al pueblo catalán una función propia, en nuestro sistema de democracia representativa, de los representantes políticos. Por ello se considera que la consulta convocada no puede considerarse amparada por el art. 122 EAC, ya que se trata de un

auténtico referéndum, cuya regulación y convocatoria corresponde exclusivamente al Estado en virtud de los arts. 23, 92 y 149.1.32 CE, sin que quepa sobre esta materia ninguna competencia implícita.

Estas consideraciones llevan al Abogado del Estado a entender que los arts. 1, 2 y 3 del Decreto 129/2014 son contrarios a la Constitución. El art. 1 es inconstitucional al convocar el Presidente de la Generalitat una consulta de carácter referendario sin tener competencias para ello. El art. 2, que se refiere al objeto de la consulta, y el art. 3, que establece la pregunta que se formula, infringen también la Constitución, pues considera que someter a consulta si Cataluña quiere ser un Estado independiente, que es, en su opinión, el verdadero objeto de la misma es, por el contenido de la cuestión consultada, una materia que, por su especial trascendencia, es propia de una consulta referendaria.

En los fundamentos jurídicos de la sentencia referida, al igual que en los antecedentes, se considera que el Decreto impugnado es contrario a la Constitución, tanto por motivos de carácter competencial como por motivos no competenciales. La convocatoria por el Presidente de la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña que tiene como objeto que el pueblo de Cataluña se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente es una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación española y vulnera los arts. 1.2, 2 y 9.1 CE. Sostiene, además, que la consulta convocada es materialmente un referéndum de reforma constitucional y por ello considera que infringe el art. 168 CE. Junto a ello se alega que el Decreto impugnado es contrario a los arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por lo que se refiere a las vulneraciones de carácter competencial, se aduce que el Decreto impugnado, al contener la convocatoria de un referéndum, es contrario a los arts. 149.1.18 y 32 CE y a la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 CE en relación con los arts. 13, 18, 23 y 92.3 CE.

La Generalitat de Cataluña entiende, por el contrario, que el Decreto 129/2014, al convocar una consulta que no tiene carácter referendario, no incurre en las vulneraciones constitucionales que se le imputan.

La Generalitat sostiene, además, que la realización de una consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña encuentra un claro apoyo en la doctrina

establecida en la STC 42/2014, pues el Tribunal, al apreciar que las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» contenidas en la Resolución 5/X no son inconstitucionales si se respetan las condiciones que esa Sentencia establece, está admitiendo la posibilidad de una consulta sobre el futuro político de Cataluña siempre que no se plantee unilateralmente como un «referéndum de autodeterminación» y que la consulta no ignore que la concreción efectiva del derecho a decidir debe realizarse siempre en el marco de los procedimientos de reforma constitucional; exigencias que, según se afirma, respeta el Decreto 129/2014.

La resolución de la presente impugnación exige, en primer lugar, determinar si la consulta convocada por el Decreto 129/2014 es una consulta popular de carácter no referendario, tal y como el propio Decreto establece y alegan los Letrados de la Generalitat, o si la consulta convocada, a pesar de su denominación, tiene carácter referendario, como sostiene el Abogado del Estado.

Para resolver esta cuestión hay que acudir a la doctrina establecida en la STC 31/2015, por la que se declaran inconstitucionales y nulos los incisos del art. 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana que se refieren a las consultas generales, al considerar que este tipo de consultas tendría carácter referendario.

El Decreto 129/2014, al convocar una consulta al amparo de lo establecido en la Ley 10/2014 y, en desarrollo de esta Ley, establece la regulación específica por la que se rige la consulta convocada, vulnera las competencias del Estado en materia de referéndum, al haber convocado un referéndum sin la preceptiva autorización estatal, como exige el art. 149.1.32 CE, y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que, como declara este Tribunal en la Sentencia 31/2015, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal, que es a quien la Constitución ha encomendado regular el proceso y las garantías electorales (art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 23.1 CE, 81.1 CE y 92.3 CE y art. 149.1.32 CE).

Las consideraciones anteriores determinan que el Decreto 129/2014 y sus anexos, al convocar una consulta de carácter referendario y establecer las reglas y previsiones específicas para su celebración, deban ser declarados inconstitucionales y nulos por los

mismos motivos por los que la Sentencia de esta misma fecha, declara inconstitucionales y nulos los dos primeros enunciados del arts. 3.3, relativos a las consultas generales y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, de la que el Decreto 129/2014 es aplicación. Una vez estimada íntegramente la impugnación por estos motivos el Tribunal no procederá a examinar el resto de las alegaciones aducidas.

En cuanto al fallo, el Tribunal ha decidido estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno y, en consecuencia, declara que el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña y sus anexos sean inconstitucionales y nulos.

5.CONCLUSIONES:

En España, como Estado social y democrático de Derecho, el cumplimiento de las leyes es fundamental. En España la ley suprema es la Constitución, por lo tanto, cualquier ley debe ir acorde con la misma. La Constitución en su artículo 2 señala que la soberanía reside en el pueblo español y las decisiones que afecten a la soberanía deben ser decididas por el pueblo español. Por lo tanto, el pueblo catalán no puede tomar decisiones de manera unilateral mientras la Constitución no se modifique en ese aspecto. De ahí que, tanto el Gobierno central como el Tribunal Constitucional apelen a que las instituciones catalanas respeten las leyes, así como el acatamiento de las resoluciones que dicten el Gobierno y el Tribunal en este sentido.

Por lo tanto, Cataluña deberá respetar el principio de legalidad y acatar las resoluciones que dictaminen el Gobierno central y el Tribunal Constitucional y no podrá tomar sus propias decisiones en las materias que competan de manera exclusiva al Estado.

Cabe señalar que la consulta que se realizó el 9 de noviembre de 2014 el 80,76% de los votantes de la consulta catalana han votado SI a las dos preguntas propuestas. Por tanto, quieren que Cataluña sea un Estado y que este sea independiente. Un 10.07% de los votantes han votado un SI a un Estado, pero un NO a su independencia de España. Por ultimo un 4,54% de los votantes han respondido con un NO a ambas preguntas. El

resto del porcentaje se ha abstenido o ha votado nulo o en blanco. También señalar que la participación en la consulta ha sido de un poco más del 33% de los llamados a votar. Para los partidos que respaldaban esta consulta la califican como un éxito.

Por ende, hay bastante gente que no ha participado en esta consulta. Aun así, con la gente que ha votado se puede llegar a la conclusión que están a favor de que Cataluña sea un Estado con una casi 91% de votos a favor.

La conclusión que se puede sacar es que, al no tratarse de un referéndum o consulta con las garantías democráticas plenas, no existe un censo oficial de votantes. A las urnas están llamados los ciudadanos con residencia en Cataluña con DNI español mayores de 16 años, así como los extranjeros con tarjeta de residencia de más de tres años de vigencia. También podrán votar los ciudadanos españoles residentes en el extranjero cuya última ficha del padrón fuera un domicilio de Cataluña.

Tener en cuenta también que el Abogado del Estado alegó que, mediante esas actuaciones, la Generalitat había traspasado el límite de sus competencias. Dicho límite está expresado en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dice que las consultas convocadas por la Generalitat deben ceñirse al ámbito estricto de sus competencias.

Por ello, el Tribunal Constitucional afirma que "una Comunidad Autónoma no puede convocar ni realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente que auspicien la convocatoria de una consulta popular, aunque sea no referendaria, que desborde el ámbito de las competencias propias, o que incida sobre "cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos".

La única manera o posibilidad que tiene la Generalitat para convocar esta consulta sería a través de la reforma la Constitución en los términos que en ella se prevé.

Por todo ello, el Tribunal declaró que las actuaciones de la Generalitat son inconstitucionales en su totalidad "por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional".

También, como señalé anteriormente, en cuanto al tema del Decreto 129/2014, al ser convocada una consulta al amparo de lo establecido en la Ley 10/2014 y, en desarrollo de esta Ley, vulnera las competencias del Estado en materia de referéndum, al haber sido convocado un referéndum sin la preceptiva autorización estatal, como exige el art. 149.1.32 CE, y no haberse seguido los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que, como declara este Tribunal en la Sentencia 31/2015, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal, que es a quien la Constitución ha encomendado regular el proceso y las garantías electorales (art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 23.1 CE, 81.1 CE y 92.3 CE y art. 149.1.32 CE).

Las consideraciones anteriores determinan que el Decreto 129/2014 y sus anexos, al convocar una consulta de carácter referendario y establecer las reglas y previsiones específicas para su celebración, deban ser declarados inconstitucionales y nulos por los mismos motivos por los que la Sentencia de esta misma fecha, declara inconstitucionales y nulos los dos primeros enunciados del arts. 3.3, relativos a las consultas generales y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, de la que el Decreto 129/2014 es aplicación.

Por ultimo señalar la diferencia entre referéndum y la consulta. El referéndum es, la expresión del derecho fundamental descrito por el artículo 23.1 CE. Además, "el destinatario" de la consulta referendaria "es el conjunto de los ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral"; sin que se pueda confundir, advierte la sentencia, el cuerpo electoral con "el titular de la soberanía" o, lo que es lo mismo, con el conjunto del pueblo español.

Por su parte, las consultas no referendarias "recaban la opinión de cualquier colectivo", sea social, económico, cultural o de otra índole. Se participa en ellas "a título individual" y no "como ciudadano".

Además, en un referéndum "la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral" y puede "considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en

el artículo 23.1 de la Constitución". El referéndum debe realizarse "con las garantías propias de un proceso electoral".

6. BIBLIOGRAFIA:

- a. FOSSAS ESPALADER, E, "Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña", *Revista española de derecho constitucional*, 2014, p.273.

7. LEGISLACION:

- a. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- b. Constitución Española de 1978, de 29 de diciembre.
- c. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- d. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- e. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
- f. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- g. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- h. Resolución 479/X 2014, de 16 de enero, sobre la petición de autorización de referéndum
- i. Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X 2013, de 23 de enero.

- j. Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendario sobre el futuro político de Cataluña.
- k. Dictamen del Consejo de Estado 964/2014, de 28 de septiembre, sobre la Ley de Consultas.
- l. Dictamen del Consejo de Estado 965/2014, de 28 de septiembre, sobre el decreto de convocatoria de la consulta popular no referendario sobre el futuro político de Cataluña.

8. JURISPRUDENCIA

- a. STC 103/2008, de 11 de septiembre.
- b. STC 31/2010, de 28 de junio.
- c. STC 10/2014, de 25 de febrero.
- d. STC 42/2014, de 25 de marzo.
- e. STC 32/2015, de 25 de febrero.